

Separatabdruck
aus dem

Finanz-Archiv.

Herausgegeben von Prof. G. Schanz.

I. Jahrgang. I. Heft.

Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.
1884.

Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz.

Von

Gustav Cohn.

Litteratur und Quellen.

J. J. Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien. St. Gallen 1850—1858. — J. C. Bluntschli, Das Volk und der Souverän, mit besonderer Rücksicht auf die schweizerischen Verhältnisse. Zürich 1831. — J. C. Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich. Zürich 1838—1839. — Emil Egli, Aktensammlung zur Geschichte der Züricher Reformation in den Jahren 1519—1533. Zürich 1879. — Joh. Heinr. Waser, Betrachtungen über die Zürcherischen Wohnhäuser. Zürich 1778. — Gerold Meyer von Knonau, Der Kanton Zürich, historisch-geographisch-statistisch geschildert von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart. St. Gallen und Bern. 2. Aufl. 1844—1846. — Eduard Sulzer, Die Finanzen des Kantons Zürich in den Jahren 1832—1848. Zürich 1851. — G. Cohn, Die Einkommensteuer im Kanton Zürich. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Neue Folge I. 1880. (Dieselbe Abhandlung, ergänzt und verbessert, in „Volkswirtschaftliche Aufsätze“ Stuttgart 1882.)

J. H. Hottinger, Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidsgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken. Zürich 1847. — Renward Meyer, Materialien zur Revision des Steuergesetzes. Luzern 1865. — Zeitschrift für schweizerische Statistik, Jahrg. 1865, S. 105—118 (Auszug aus vorstehendem Werke). — Zeitschrift für schweizerische Statistik (1. Jahrgang) 1865, S. 158—159, 194—199. 1866, S. 20—23, 31—42, 162—163. 1867, S. 82—86, 151—155, 238—239. 1868, S. 66—81, 88, 266—271. 1869, S. 160—161. (Eine fortlaufende Reihe von Beiträgen „Zur Finanzstatistik der schweizerischen Gemeinden“). 1870, S. 16—19 (Ertrag der kantonalen Konsumgebühren oder Ohmgelder). 1870, S. 125—127 (Preis, Konsum und Reinertrag des Salzes). 1871, S. 105—118, 221—249 (Die Steuerlast im Kant. Bern). 1871, S. 198—220 (Uebersicht über die Gesetze der Kantone, betreffend die Vermögens-, Einkommens- und Kopfsteuern). 1874, S. 188 (Staatshaushalt des Kant. Appenzell I. Rh. im Rechnungsjahr 1873). 1874, S. 245 (Uebersicht über das Nettoerträgnis der Steuern u. s. w. in den Kantonen im J. 1872). 1874, S. 254 (Kochsalzkonsum, Gewinn am Salzregal, Preis des Kochsalzes in den Kantonen im J. 1872). 1875, S. 22—31 (Die Finanzverwaltung des Kant. Unterwalden ob dem Wald im Amtsjahr 1873—1874). 1877, S. 48—52 (Einige vergleichende Daten der Steuer-

leistungen der Kantone, des schweiz. Bundesstaats und ausländischer Staaten). 1878, S. 89—146, 181—212. 1879, S. 284—299 (Beiträge zur Kenntnis der Staatsfinanzwirtschaft des Kant. Bern). 1879, S. 172—190 (Die Finanzen des Bundes und der Kantone). 1880, S. 48 (Zusammenstellung der Staatsrechnungsresultate des Kant. Graubünden 1856—1875). 1882, S. 153—219 (Ergebnisse der Gemeinderechnungen im Kant. Bern auf Ende 1880). 1883, S. 121—163 (Das Steuerwesen der Schweiz).

Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz. Im Verein mit einer Anzahl schweizerischer Gelehrten und Staatsmänner herausgegeben von Max Wirth. Zweiter Band. Zürich 1873. (S. 3—495: Gemeindeverfassungen mit Abschnitten über die Gemeindesteuern, dazu Statistik S. 697; S. 651—665: Die Staatsrechnungen der Kantone und des Bundes im J. 1868.)

Aus den amtlichen Materialien, welche den hier aufgeführten statistischen Arbeiten meist zu Grunde liegen, mögen die uns vorzugsweise wichtigen und im folgenden benutzten Quellen genannt sein: Staatsrechnung des Kantons Zürich und Rechnungen über die Separatfonds zu bestimmten Zwecken (jährlich). — Rechenschaftsbericht des Regierungsrats an den Zürcherischen Kantonsrat (jährlich). — Statistische Mitteilungen betreffend den Kanton Zürich. Beilage zum Rechenschaftsbericht des Regierungsrates (jährlich). — Uebersicht der Vermögens- und Einkommenssteuerpflichtigen des Kantons Zürich, eingeteilt nach verschiedenen Klassen, vom J. 1879. Aus dem Kantonalsteuerregister angefertigt von der Kanzlei der Finanzdirektion. Zürich 1880. — Rechenschaftsbericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Zürich (jährlich). Dazu: Uebersicht der Rechnungen der Gemeindeverwaltung. — Rechenschaftsbericht des Gemeinderates über die Gemeindeverwaltung der Stadt Aarau. 1875—1882. — Eidgenössische Staatsrechnung (jährlich). — Eidg. Uebersichtstabelle der Ein-, Aus- und Durchfuhr (jährlich). — Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung (jährlich). — Sammlung der Bundesverfassung und der auf 1. Januar 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen. Amtliche Ausgabe. Bern 1880.

Zahlreiche vorbereitende Aktenstücke der Bundesbehörden zur Fortbildung der Bundesfinanzen: Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung, sowie Kommissionsberichte des Nationalrats und des Ständerats, über Zolltarifreform, Post- und Telegraphentaxen, Militärpflichtersatz. Aus derartigen Aktenstücken der Kantone ist namentlich hervorzuheben: Ratschlag und Gesetzesentwurf betreffend die direkten Steuern. (Vom Regierungsrate von Baselstadt) dem Grossen Rate vorgelegt den 7. April 1879. (Vergl. hiezu u. a.: Kommissionsbericht an die württembergische Kammer der Abgeordneten über den von einem Abgeordneten gegen indirekte Steuern und für eine Vermögens- und Einkommenssteuer gestellten Antrag, erstattet von Moriz Mohl. Stuttgart 1877.)

G. Cohn, Die Finanzlage der Schweiz. Zürich 1877. — F. Lombard, Etudes sur les finances de la Confédération. Zurich et Genève 1878. — C. Bodenheimer, Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein. Bern 1878. — C. Bodenheimer, Einführung einer Tabakverkaufsteuer im Kanton Bern. Bern 1877. — H. v. Scheel, Die Einkommensteuer im Kanton Bern nach dem Gesetze vom 18. März 1865. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. XXII. 1874. — H. v. Scheel, Ueber einige Fragen betreffend die Reform des Steuerwesens im Kanton Bern. Bern 1876. — Ad. Burckhardt-Bischof, Die neuen Steuergesetzentwürfe des Basler Finanzdepartements. Basel 1878. — Ad. Burckhardt-Bischof, Referat über Steuerwesen erstattet im Namen der Basler Gemeinnützigen Gesellschaft zu Handen der Schweiz. Gemeinnützigen Gesellschaft. Basel 1878. — G. Cohn, Die Militärsteuer. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. XXXV, 1879. Bd. XXXVII, 1881. — Dr. E. Zürcher, Kritische Darstellung der bundesrechtlichen Praxis betreffend

das Verbot der Doppelbesteuerung und Vorschläge zur Regelung dieser Frage in einem gemäss Art. 46 der Bundesverfassung zu erlassenden Bundesgesetze. Erste gekrönte Preisschrift. Basel 1882. — Dr. F. Schreiber, Kritische Darstellung . . . betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung u. s. w. Zweite gekrönte Preisschrift. Basel 1882. (Zwei vom schweizerischen Juristenverein gekrönte Preisschriften.)

I.

Die überraschende Steigerung der Bedürfnisse in den öffentlichen und den privaten Haushaltungen, welche wir allenthalben beobachten, hängt mit gewissen ideellen und materiellen Momenten zusammen, die zugleich die treibenden Kräfte in der ganzen modernen Umgestaltung des Lebens sind. Eine beständige, intensiv und extensiv fortschreitende Entwickelung des Bedarfs, welche im grossen und ganzen ebensosehr ein Merkmal bedeutender Wendungen des Jahrhunderts ist, als sie im einzelnen die Kritik und die Bedenken herausfordert.

Der ideelle Grundzug derselben ruht zunächst in jenen erhöhten Begriffen von Menschenrecht und Menschenwürde, welche die sociale und politische Bewegung des Zeitalters bestimmen. Sie sind es, welche Kulturansprüche in die Gesamtheit der Bevölkerung getragen haben, die bisher nur bevorzugten Kreisen eigen waren; sie sind es namentlich, welche Staat und Gemeinde genötigt haben, im Hinblick auf diese Ansprüche Leistungen zu übernehmen, wie sie nach Art und Umfang zuvor unerhört waren.

Der ideelle Grundzug ruht aber auch in den geistigen Fortschritten der Neuzeit, welche Anforderungen an die Sorge für Wissenschaft und Kunst stellen, die in progressivem Massstabe von Tage zu Tage wachsen.

Nicht durchaus geschieden, vielmehr sich unauflösbar mit den ideellen Momenten kreuzend, wirken hier materielle Momente mit. Es sind die grossen Entfaltungen der Technik in Produktion und Verkehr, es ist die mannigfaltige Verwohlfeilerung und Erleichterung in dem Genusse der tausenderlei Dinge, welche dazu gemacht sind, das Leben zu verbessern oder zu verschönern. Eine Fülle von Mitteln, die selbst in die bescheidenere Existenz heutzutage so tief eingedrungen ist, dass die übliche Redeweise bei der „Bedürfnislosigkeit" eines Menschen sich in Wahrheit einen Kreis von Bedürfnissen vorstellt, in dem an Hunderten nur einige wenige fehlen. Eine Fülle mit verführerischem Reize, welche in verhängnisvoller Weise aus der Wohlfeilheit der Dinge eine Knappheit des Lebens hervorgehen lässt,

weil jeweilen die Erweiterung der zugänglichen Güter durch den Umfang der Ansprüche überholt wird.

Dieses Schicksal der heutigen Haushaltungen trifft die Einzelnen in ihrer privaten Oekonomie wie jene gemeinsamen Wirtschaften, welche sich in der Gemeinde und den grösseren staatlichen Verbänden darstellen. Die Kritik der wachsenden Ausgaben wird im ganzen zugeben müssen, dass es im Wesen der öffentlichen Haushaltungen liegt, Bedürfnisse ernsterer Art und diese auf Grund einer ernsteren Erwägung in ihren Kreis zu ziehen, als es zum Teil bei privaten Haushaltungen geschieht. Eine ganze Menge unsinniger Ausgaben, welche die letzteren an den Abgrund führen können, Bedürfnisse frivoler Genusssucht aller Art, sie können im öffentlichen Haushalte keine Stelle finden. Grossartige Ausgaben für Schule, Armenpflege, Strassenbau haben von vornherein die Sympathie mit ihrem allgemeinen Zwecke für sich. Und selbst diejenige Kategorie der öffentlichen Ausgaben, über welche man heute am meisten zu klagen gewohnt ist, die Militärausgaben — sie knüpfen an die höchste Pflicht des Staatsbürgers an: für das Vaterland Gut und Blut zu opfern.

Jedoch dieses Zugeständnis hindert nicht, das eine und gemeinsame Gebot der Wirtschaftlichkeit anzuerkennen, welches für Staat und Gemeinde, wie für den Haushalt der einzelnen Familie die sorgsame Abwägung fordert, die darin besteht, dass bei jeder Bemessung eines Kreises von Ausgaben die Frage beantwortet wird: ist der durch die Ausgabe erreichte Zweck das Grössere, Wünschenswertere, Vorteilhaftere, verglichen mit dem dafür gebrachten Opfer?

In die Praxis übersetzt, verlangt diese Frage ein Doppeltes. Einmal soll abgewogen werden, ob die Bedeutung desjenigen Bedürfnisses, welches man befriedigen will, gross genug ist, dass es mit gutem Gewissen dem dafür gebrachten Opfer ins Auge schauen kann, ob die Dringlichkeit der Ausgabe stark genug ist, um den dadurch verursachten Druck der Entbehrung auf Seiten der für die Ausgabe Einstehenden zu rechtfertigen. Damit hängt aber ein zweites zusammen. Weil jede Haushaltung, private wie öffentliche, die Befriedigung eines grösseren Kreises von Bedürfnissen umschliesst, so hat sich das einzelne Bedürfnis nach Art und Umfang vor allen anderen Bedürfnissen derselben Haushaltung zu rechtfertigen, zu dem Zwecke, dass eine vernünftige Stufenordnung der Bedürfnisse hergestellt werde.

Es sind dieses, wie gesagt, allgemeine Gebote guter Oekonomie für jeden Haushalt. Sie sind an sich ebenso einleuchtend, wie sie in der Wirklichkeit des Lebens schwer zu befolgen sind. Sie werden namentlich leicht in den Hintergrund gedrängt durch gewisse lebhaftere Zeitströmungen im Volksleben, welche erhöhte Gedanken von den Aufgaben des Gemeinwesens wie von der Grösse der verfügbaren Mittel, gesteigerten Wetteifer mit den Leistungen fremder Gemeinwesen, und dabei wohl auch den Leichtsinn jeder glücklichen Stimmung in ihrem Gefolge haben.

Mir scheint, Gründe dieser Art sind es, welche eine hervorstechende Seite des heutigen Wirtschaftslebens erklären — jenes weitverbreitete Missbehagen, welches mit dem Widerspruche zwischen Bedürfnissen und verfügbaren Mitteln verknüpft ist. Doppelt merkwürdig ist die Erscheinung in den öffentlichen Haushaltungen deshalb, weil die unaufhaltsame Progression der Aufgaben und Leistungen in einem Zeitalter vor sich gegangen ist, in welchem die populärste Doktrin vom Wirtschaftsleben behauptet hat, Staat und Gemeinde hätten keinen andern Beruf, als für die Sicherheit von Person und Eigentum zu sorgen.

Wenn nun aber hiermit von der ökonomischen Seite her eine Erklärung gesucht ist für den uns beschäftigenden Missstand, so tritt von der politischen Seite ein eigenartiger Grund hinzu.

Es liegt nämlich ein sehr wahrnehmbarer Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Haushaltungen vor. Wir können fortwährend die Beobachtung machen, wie jenes verbreitete Missbehagen, welches die Folge der den Mitteln immer voraneilenden Bedürfnisse ist, sich doch besonders stark gegenüber den öffentlichen Anforderungen von Staat und Gemeinde äussert, wie selbst gar mancher in seinem privaten Bereich musterhaft wirtschaftende Haushalter, welcher hier stets die Mittel und die Zwecke in Einklang zu erhalten weiss und daher niemals zu Klagen Anlass erhält, den öffentlichen Lasten gegenüber eine Unzufriedenheit bekundet, nach deren Eindruck man meinen sollte, jedes Opfer für Staat und Gemeinde sei eine unerträgliche Last, da es doch seinem Wesen nach dieses ebensowenig ist als irgend ein ökonomisches Opfer, das für einen vernünftigen Zweck dargebracht werden muss. Woher kommt das? Wollen ernsthafte Leute, welche ja sonst im Leben ihre Verpflichtung dem wirtschaftlichen Verkehre gegenüber ehrlich und bereitwillig anerkennen, wollen sie auf diesem andern Gebiete die

Dinge, welche gleichfalls wirtschaftlichen Charakter haben und daher entgolten werden müssen, geschenkt erhalten? Und an wen richten sie die Zumutung, dass er diese Liberalität gegen sie übe?

Wir sehen hier zunächst von der Verschiedenheit der socialen Klassen und der damit gegebenen Verschiedenheit der wirtschaftlichen Lage ab; wir abstrahieren auch von dem besondern Falle, wo begründete Beschwerden über Unvernunft der Ausgaben oder über Ungerechtigkeit in der Verteilung der Lasten vorliegen: wir fragen lediglich, worauf beruht die durchgehende Erscheinung jenes Widerstrebens, unabhängig von solchen besondern Gründen der Unzufriedenheit?

Da treffen wir auf die Grundfragen alles staatlichen Zusammenlebens, auf das Problem, welches durch die Jahrtausende der Staatengeschichte, ganz hervortretend aber durch unser Jahrhundert hindurchgeht: das grösste Werk der fortschreitenden Kultur, nämlich den Staat, zu einem Kunstwerk zu gestalten, in welchem sich alle Mitglieder als freie und bewusste Teilnehmer empfinden. Die Einbildungskraft der Völker liebt es, ihre Ideale in die Anfänge der Geschichte zurückzureflektieren und eben dasjenige als das „Natürliche“ zu betrachten, was vielmehr nach langen Mühsalen der fortschreitenden Entwickelung erarbeitet, ja überhaupt jetzt erst in den Gesichtswinkel der Menschheit gebracht worden ist. Dass ein Zeitalter — wie es das unsrige thut — solche Ideale als „natürliche“ ansieht, schliesst darum freilich einen gewaltigen Fortschritt ein, jedoch einen Fortschritt, welcher noch lange nicht gross genug ist, dass Ideal und Wirklichkeit sich decken.

Nach all den Vorstufen der Unfreiheit, welche der Staat durchlaufen hat, bis er in das Stadium der Gegenwart getreten ist, enthält er heute noch so starke Spuren der Vergangenheit, dass der Widerspruch zwischen freien Formen und unfreiem Inhalt — in dem einen Gemeinwesen mehr, in dem andern weniger — immer aufs neue die Zweifel nahegelegt hat, ob Form und Inhalt überhaupt zu einander passen.

Hierbei wirken mächtige historische Gründe mit. Es liegt nicht in dem Wesen der Geschichte, dass die Völker auf ebener gerader Bahn zum Bessern emporsteigen, vielmehr wie wir an den einzelnen Menschen gute und schlechte Eigenschaften, Licht und Schatten durcheinander bedingt sehen, so auch an der Menschheit in dem Fortgang der Geschichte. Dieselbe Entwickelung, welche einen grossen Fortschritt in sich birgt, hat bedenkliche Wirkungen nach

anderer Richtung in ihrem Gefolge, so dass dann der Gesamtfortschritt der Menschheit gleichsam im Zickzack vor sich geht und es immer nur darauf ankommt, dass am Ende ein Ueberschuss des Guten sich ergebe. Bewunderungswerte Gebilde des öffentlichen Lebens zeigt das klassische Altertum, zeigt das Städtewesen des Mittelalters, und wenn wir mit Wehmut auf den Glanz ihrer republikanischen Tugenden zurückschauen, so braucht die neueste Phase der Weltgeschichte vor ihnen doch nicht zu erbleichen. Denn für einen ganz andern Massstab des staatlichen Zusammenlebens und damit für eine weit höhere Aufgabe ist dasjenige berechnet, was heute gewollt wird. Die Vergangenheit hat nur Oasen der Freiheit gekannt; die Gegenwart will grosse nationale Gemeinwesen auf die Freiheit gründen. Wir müssen es daher mit Geduld ertragen, dass dieser Prozess sich mühsam und langsam vollzieht, dass manches, was die Vorzeit in ihren engen Verhältnissen besessen, zeitweilig verloren gegangen zu sein scheint. Denn selbst da, wo relativ das Alte bewahrt ist, wo die alten engern Zusammenhänge — im Gegensatze zu den umgebenden Grossstaaten — sich behauptet haben, auch dort sehen wir den gleichen Entwickelungsgang, welcher die kleinen Gemeinwesen nach Art und Menge ihrer Mitglieder umformt, vergrössert, durcheinanderschüttelt und zusammenfasst.

Nichts kommt dieser Tendenz so sehr entgegen, als das neuzeitige Verkehrsleben. Indem es durch die Aussicht seiner fruchtbaren Erfindungen Hunderte von Millionen an neuer Bevölkerung ins Leben ruft, indem es mit seinen Fortbewegungsmitteln diese Massen hin und her wirft, erzeugt es im politischen Sinne einen Rohstoff, welcher erst Form und Ordnung gewinnen soll, wenn die neuen Verhältnisse gewohnte geworden, welcher unterdessen aber so viele Existenzen in sich schliesst, die von den alten Banden des lokalen Zusammenhanges losgerissen den harten Kampf der Selbstbehauptung kämpfen, dass in der Hitze dieses Kampfes die notwendigen Rücksichten auf das Ganze gar leicht vergessen werden.

Um manche Schwierigkeiten des uns vorliegenden Gegenstandes billig zu beurteilen, werden wir Erwägungen, wie den hier angedeuteten, Raum gewähren müssen. Sie gehören durchaus in unsere Frage hinein, sie gehören gerade bei unserer politischen Umgebung in diese hinein, weil so bedeutende Gründe — treffliche Traditionen, hervorragende Vaterlandsliebe, politische Zucht, sittliche Tüchtigkeit, dabei die Gunst relativ kleiner Einheiten des staatlichen Zusammen-

hanges — in diesem Staatswesen solche Schwierigkeiten nicht erwarten lassen.

In das Finanzielle übersetzt, bedeuten die Schwierigkeiten, welche wir meinen, diejenigen moralischen Hemmnisse, welche sich der bereitwilligen Anerkennung und Erfüllung der wirtschaftlichen Verpflichtungen an Staat und Gemeinde in den Weg stellen.

Wer die saure Mühe des heutigen Erwerbs- und Genusslebens beobachtet, muss es begreiflich, wo nicht entschuldbar finden, dass über jene individuell bestimmten, handgreiflichen Pflichten hinaus, welche zwischen Bürger und Bürger sich knüpfen, der Raum eingeengt wird für die öffentlichen Pflichten, die ein abstraktes Wesen fordert. Wenn diese öffentlichen Pflichten wenigstens leicht verständlich gemacht werden durch die unmittelbare Gegenleistung, welche Opfer und Genuss in deutlichen Zusammenhang bringt, nach der Weise des privatwirtschaftlichen Austausches, — mag auch an diese Form der Verpflichtung sich ein erheblicher Vorteil zu Gunsten des Gemeinwesens anknüpfen: es ist dann doch die alltägliche Gewöhnung die sanft hinüberleitende Brücke, welche dem Pflichtbewusstsein für das Ganze zu Hilfe kommt. Desto schwerer, wo diese Brücke fehlt, wo der nüchterne Imperativ offen vor den Bürger hintritt und Leistungen verlangt für das ideelle Ganze, Leistungen obenein, die sich nicht durchweg begründen lassen als durch den Vorteil des Leistenden gerechtfertigt, die vielmehr sehr vernehmlich an den uneigennützigen Opfermut sich wenden, welcher freudig sich regt in erhöhten Augenblicken, aber im Wirrsal der Alltagssorgen leicht verkümmert.

Es handelt sich hier um eine Höhe der Einsicht und der sittlichen Kultur, welche weit über die Instinkte des natürlichen Ich hinausweist. „Der Durchbruch des Gedankens der Steuerpflicht,“ sagt Schmoller, „ist ein ungeheurer sittlicher und politischer Fortschritt. Welche Abstraktion, einem unpersönlichen Wesen, ohne jede genaue Abrechnung im einzelnen, einen freiwilligen Anteil an allem Einkommen der Staatsbürger zu gönnen! Kein Wunder, dass die Völker jahrhundertelang gegen diesen Gedanken sich gesträubt, dass sie ihn jetzt noch entfernt nicht ganz begriffen haben und daher so vielfach noch mit den finanziellen Mitteln und Formen älterer Zeiten wirtschaften müssen“ [1]).

[1]) Die Epochen der preussischen Finanzpolitik. Jahrb. f. Gesetzgebung im Deutschen Reich. 1877, S. 112.

Der Pfad dieser Entwickelung zum Bewusstsein der Steuerpflicht ist bezeichnet durch eine Stufenfolge finanzieller Veranstaltungen, welche nach der Weise alles historischen Fortschrittes, gleich dem Staate selber, mit dem Einfachsten und Leichtesten beginnt, um zu dem Höheren, Schwierigeren aufzusteigen. Das Einfachste ist der eigene Besitz des Gemeinwesens, welches — den Privaten gleich — in seinem Vermögen wirtschaftet und damit seine Bedürfnisse deckt; ein Schritt weiter führt zu jenen ausschliesslichen Erwerbsarten, welche unter Festhaltung des privatwirtschaftlichen Typus von Leistung und Gegenleistung in verhüllter Form öffentliche Mittel von den Bürgern gewinnen; daran schliessen sich dann die Aufschläge auf die mancherlei Dinge des Verbrauchs und Verkehrs, zunächst womöglich gerechtfertigt durch einen Nutzen für den Privaten; bis endlich, abermals durch Stufen im einzelnen vermittelt, die Steuerpflicht sich offen herauswagt und die Leistungskraft der Bürger aufruft, an deren Merkmalen vom Handgreiflichsten zum Verborgensten aufsteigend.

Wir sind nicht auf der Höhe dieser Entwickelung, wir sind mitten in ihrem Flusse. Wenn nicht unterdessen jene radikale Socialreform eintritt, welche Neuestes zum Aeltesten zurückführend alles werbende Vermögen zum Gesamtgut macht und damit allen Steuerqualen ein Ende bereitet — so haben wir eine lange Reihe von Versuchen und Fortschritten auf dieser Bahn vor uns. Unsere Aufgabe ist es, für die Gegenwart nach dem Masse der gegebenen Verhältnisse das Beste zu suchen.

Es gehört in den vorhin gezeichneten Gedankengang hinein, wenn ich darauf hinweise, dass der Egoismus des heutigen Erwerbslebens und vollends die grosse Steigerung der öffentlichen Anforderungen in unserem Menschenalter vielfach die Wirkung geäussert haben, den hier ins Auge gefassten Fortschritt zu verlangsamen. Und auf sehr begreifliche Weise. Denn das Pflichtgefühl des Einzelnen, welcher seinen Tribut dem Ganzen zollen soll, wird einerseits bestimmt durch den Grad, bis zu welchem es gelungen ist, die Instinkte des Ich zu zügeln; es wird anderseits beeinflusst durch die Stärke des Drucks, welcher ihm durch die öffentlichen Anforderungen zugemutet wird. Ebensowenig wie von der stärkeren Intensität des Kampfes um die Existenz im Leben des Einzelnen ist von der Erhöhung dieses Druckes eine Stärkung des öffentlichen Pflichtgefühls zu treffen; eher das Gegenteil! Es muss also, während

an dem ersteren Momente vorderhand wenig zu ändern sein wird, für die Finanzpolitik darauf abgesehen sein, den Druck zu vermindern. Ist dieses auf dem einfachen Wege einer Verminderung der Anforderungen nicht möglich — und in der That scheint es heute meist auf diesem Wege nicht möglich zu sein: so bleibt nichts übrig, als das andere Mittel zu ergreifen, welches darin besteht, dass man Steuerformen wählt, die für das minder lebendige Pflichtgefühl geeignet und historisch erprobt sind. Es ist in diesem Zusammenhange sehr lehrreich, dass derjenige grosse Staat, welcher seit einem Jahrhundert den klassischen Boden für den politischen Idealismus und Radikalismus bildet, nämlich die französische Republik, gerade im Steuerwesen einem überaus nüchternen Realismus huldigt und für die heutigen Ideale darin keinen Platz hat. Anderswo hat der Idealismus die Ueberhand gewonnen, um seinerseits zu zeigen, dass ein Abstand vorhanden ist zwischen Ideal und Wirklichkeit.

So tief berechtigt an sich dieser Idealismus ist als Fingerzeig auf die fortschreitende Entwickelung des Staatswesens, so sehr er in gewissen Grenzen die höheren Impulse anzufeuern geeignet ist: solche Macht besitzt er doch nicht, dass er imstande wäre, dasjenige, was wirklich *ist*, auf die Höhe dessen zu heben, was sein *sollte* dass er imstande wäre, die thatsächlichen Empfindungen eines Druckes, einer Last, einer Entbehrung umzuwandeln durch seine grossen Worte in die idealen Empfindungen der Freude, der Ehre, des Stolzes.

Niemand weiss das besser als der praktische Finanzmann, welcher für die Aufbringung der erforderlichen Mittel verantwortlich ist und daher das Bedürfnis hat, die Abgaben der Bürger in einer Weise zu erheben, dass der Druck derselben möglichst gering, die Vermehrbarkeit ihres Umfanges eine möglichst grosse sei.

II.

Es erhellt aus meinen Betrachtungen, welche bei diesem Anlass nur Andeutungen, nicht nähere Ausführungen haben sein können, dass ich in abstracto den höheren Rang der sog. direkten Steuern anerkenne. Es ist daher nach meiner Ueberzeugung nur in einem eminent praktischen Sinne richtig, wenn Gladstone in einer seiner Budgetreden vor Jahren einmal erklärte, er betrachte die Streitfrage zwischen direkten und indirekten Steuern wie die Frage, ob die blonden oder die brünetten Frauenzimmer vorzuziehen seien; er habe

sie beide gern und möchte es mit keiner der beiden Kategorien verderben. Nein, so steht es mit unserer Frage doch nicht; es muss vielmehr dem politischen Idealismus eingeräumt werden, dass sein Programm dem Ideale näher steht. Zwar irrt er darin, dass er die vollkommenere Steuerform, welche er verlangt, für die unbedingt vollkommene und allein berechtigte erklärt; aber in der relativen Wertschätzung der verschiedenen Formen nach dem Massstabe des freien Staatsbürgertums hat er recht. Der Irrtum fängt da an, wo er seine Ideale der Wirklichkeit anzubequemen sich weigert; wo er die gegebenen ökonomischen und politischen Sitten der Bürger, die da sind, mit denjenigen verwechselt, die da sein sollten; wo er den Gegensatz des ganzen modernen Privatlebens mit seinen Sorgen und Heimlichkeiten gegen die hohen Forderungen des freien Gemeinwesens übersieht; wo er die damit verknüpften schweren Hindernisse für die Erhebung bedeutender Steuersummen und die grossen Unebenheiten verkennt, welche die Folge der Anwendung idealer Formen auf den realen Inhalt sind.

Es ist zwar keine „ewige Wahrheit“, aber doch eine Wahrheit, die teilweise heute gilt wie vor hundert Jahren, welche Adam Smith, gelegentlich auf das Steuerwesen von Zürich hinweisend, zu unserem Gegenstande geäussert hat. Eine Ermittelung von jedermanns Privatverhältnissen, schreibt er (Wealth of Nations, ed. Playfair, London 1805, III, 309—314), und zwar eine Ermittelung, welche behufs richtiger Einschätzung alle Schwankungen seines Vermögensstandes überwachte, würde eine Quelle von endlosen Scherereien sein, die kein Volk ertragen könnte; demgemäss sind die Völker, welche versucht haben, eine Einkommensteuer zu erheben, genötigt gewesen, statt irgend welcher strenger Ermittelung derart, sich mit einer sehr losen und daher willkürlichen Schätzung zu begnügen; die äusserste Ungleichheit und Unsicherheit einer solchen Steuer kann bloss durch ihre äusserste Mässigung ausgeglichen werden, so dass jedermann sich so tief unter der Wahrheit eingeschätzt weiss, um wenig danach zu fragen, wenn sein Nachbar noch niedriger eingeschätzt ist. Dies erläutert Smith durch historische Beispiele aus verschiedenen Staaten: von Hamburg erzählt er, dass jährlich die Bürger ein Viertel vom Hundert alles Vermögens verschlossen in eine Büchse thun und einen Eid über die Richtigkeit des Betrages leisten; von Zürich berichtet er, dass in Fällen des Bedürfnisses (eine ordentliche Steuer der Art bestand damals nicht)

jedermann eine eidliche Deklaration seines Einkommens abgibt, und dass man keinen Argwohn hege, dass irgend einer der Mitbürger die andern täusche. Solche Oeffentlichkeit aber, bemerkt er hierzu, passe für ein spekulierendes Handelsvolk wie die Hamburger nicht, dagegen wohl für ein nüchternes und sparsames Volk wie die Züricher, welches allen solchen Spekulationen fern stehe.

Wenn uns die letzten Worte über Zürich an die Wandlungen mahnen, welche während der inzwischen verflossenen hundert Jahre im wirtschaftlichen Leben vor sich gegangen sind, so dürfen wir glücklicherweise auch an die staatlichen Wandlungen denken, welche eine Entwickelung des Steuerwesens ermöglicht haben, die über das von Smith für durchführbar Gehaltene hinausgegangen ist. Indessen, nachdem nun die allerneueste Zeit die Einkommens- und Vermögenssteuern der Schweizer Kantone, zumal in Zürich, auf eine ungeahnte Höhe gehoben hat, sind wir abermals auf jene alten Erwägungen zurückgeworfen, und der Widerwille gegen eine strengere Ermittelung des Vermögens, welcher vor hundert Jahren unter glücklichen Ausnahmebedingungen nach der Meinung des alten Meisters fehlte, er ist heute sehr vernehmlich herausgetreten, ja er ist im Laufe des letzten Jahrzehnts gewachsen, von dem Tage, wo wenigstens die Mehrheit des Kantonsrats von Zürich die amtliche Inventarisation annahm und erst die Volksmehrheit mit kleiner Ueberzahl sie verwarf, bis zu den Tagen dieses Jahres, wo auch die Mehrheit des Kantonsrats sich dagegen wehrte und vollends die Volksabstimmung mit mächtiger Mehrheit sie ablehnte.

Bei den Schranken des mir in dieser Zeitschrift zur Verfügung stehenden Raumes darf ich es nicht bloss als einen Notbehelf, sondern als eine erwünschte Oekonomie in der Behandlung des Stoffes betrachten, dass ich in früheren Jahren bereits auf die Thatsachen des züricherischen und schweizerischen Steuerwesens im Zusammenhange mit Betrachtungen derart wie den hier angeregten, eine allgemeinere Aufmerksamkeit zu lenken gesucht habe.

Ein alter Lehrer der Staatswissenschaft hat vor zwei Jahrhunderten gesagt: es ergehe diesem Zweige der Wissenschaft wie den öffentlichen Strassen; alle Leute bewegen sich darauf, aber es wachse nichts auf ihnen. Daher ewig der alte Jammer: heute lobe man, was man gestern getadelt; die einen verdammen, was die andern preisen; an den andern verwerfe man, was man an sich

selber billigt [1]). Trotz mancher Fortschritte der Erkenntnis, trotz unzweifelhafter Verbesserungen des Beweisverfahrens seit den Tagen des Thomas Hobbes, klingen diese Worte wie der Seufzer eines Denkers, der die heutigen Debatten des öffentlichen Lebens betrachtet. Nach allen Errungenschaften der Erkenntnis sind die heutigen Massregeln in Gesetzgebung und Verwaltung zum ansehnlichen Teile Experimente, d. h. das Gegenteil dessen, was sie sein sollten; diese Experimente sind der Niederschlag jenes unaufgelösten Restes der staatlichen und socialen Probleme, dessen Lösung das Vorauswissen im geeigneten Momente ist; sie sind, mit dem legitimen Experiment des Laboratoriums verglichen, dessen Hilfe dem Leben vorarbeitet, ein Experiment per nefas; denn sie machen das Leben selber zum Versuchsfeld. Ein wesentlicher Teil der Hoffnung, dass dieser Zustand sich bessere, beruht darauf, dass nun wenigstens der theoretische Gewinn eines Experimentes aus dem praktischen Schaden solches Experimentierens gezogen werde.

In diesem Sinne habe ich die kühnen Versuche mit dem Dogma der allein gerechten Einkommenssteuer auf dem Gebiete des schweizerischen, insbesondere des züricherischen Finanzwesens von Kanton und Gemeinde, Versuche, welche sich an die neue demokratische Aera knüpfen, zum Gegenstand der Erörterung gemacht, und durfte bereits vor sieben Jahren, ohne die Gabe eines Propheten zu besitzen, nachdrücklich behaupten: nachdem man in einem Masse, wie es hier geschehen, die Steuerkräfte einseitig belastet hat, weit hinausgehend über die unentbehrlichen Korrelate an moralischen und politischen Vorbedingungen, daher eine unverhältnismässige Last auf einen gebrechlichen Apparat wälzend — ist der Augenblick nicht fern, wo das verbreitete Empfinden eintreten wird, dass man in dieser Richtung sich festgefahren hat und nicht anders vorwärts kommt, als indem man umkehrt.

Wesentlich schneller, als ich damals erwartet, ist dieser Augenblick eingetreten. Erstens hat man trotz chronischer Finanzklemme seit dem Jahre 1876 nicht gewagt, den beweglichen Steuerfuss der staatlichen Einkommens- und Vermögenssteuer zu erhöhen — angesichts des allgemeinen Eindruckes, dass man auf diesem Wege bis zum äussersten Punkte vorgeschritten sei. Ebenso ist seit mehreren Jahren die Fortentwickelung der Gemeindeausgaben zum

[1]) Elementa philosophica de cive: Epistola dedicatoria.

Stillstand, ja Rückgang gezwungen worden. Zweitens hat man sich seit mehreren Jahren mit einer Revision und Reform dieser Steuer beschäftigt, welche in ihrem hier unten zu schildernden Verlaufe den wiederholten Nachweis liefert, dass man sich in einem fehlerhaften Zirkel bewegt und daher nicht vorwärts kommt. Drittens ist seit ebenso vielen Jahren von der gesetzgebenden (gesetzberatenden) Behörde des Kantons ein offenes Bekenntnis abgelegt worden für das Bedürfnis der Umkehr, indem man Kommissionen niedersetzte behufs vorbereitender Massregeln zur Einführung indirekter Steuern.

III.

Im Finanzwesen, wie in den übrigen Teilen des Staatswesens, ist die Schweiz ein abgekürztes Bild der umgebenden grossen Staaten. Sie ist es durch die bunte Mannigfaltigkeit, in welcher ihre kleinen Gemeinwesen hart aneinander Aeltestes und Neuestes enthalten; sie ist es namentlich durch die überraschende Schnelligkeit, mit welcher die üblichen Fortschritte des Zeitalters sich hier vollziehen oder vollzogen haben.

Haushaltungen von Staat und Gemeinde, welche jahrhundertelang in sicheren Geleisen ihre Mittel nach alter Weise aufgebracht, welche mit den privatrechtlichen Einkünften so lange eine gesättigte Existenz geführt — sie sind mit einem Mal auf ganz andere Bahnen gedrängt und in wenigen Jahrzehnten hat sich der Typus der alten Zeit völlig verändert. So indessen, dass in manchem Kanton und in mancher Gemeinde dieses Neue noch kaum zu bemerken ist, während es in unmittelbarer Nachbarschaft mit Macht hereingebroche nist. Zürich, dessen gesamte Einkommenssteuer dem Staate vor vierzig Jahren nicht einmal das Gleiche eintrug, wie sein (damals schon ermässigtes) Salzregal, ist seit einem Jahrzehnt hoch hinaufgestiegen [1]) mit der Entwickelung seiner Einkommens- und Vermögenssteuer, wie kaum irgend ein anderer Staat; seine Gemeindesteuern haben sich in einem einzigen Jahrzehnt, von der Mitte der Sechziger bis zur Mitte der Siebziger Jahre, verfünffacht. Aber

---

[1]) Mit Beiseitesetzung der Gemeindesteuern und der Bundessteuern berechnet Renward Meyer für 1862 die Summe kantonaler Steuern auf 22 Mill. Fr. und davon 16 Mill. indirekte, 6 Mill. direkte. Auch Zürich hatte 1862 erst 0,76 Mill. Fr. Einnahmen aus direkten Staatssteuern, neben 1,22 Mill. aus indirekten.

unweit Zürichs Grenzen fristet der Kanton Graubünden sein Leben noch auf alte Art: erst vor 30 Jahren lernte er das Bedürfnis kennen, regelmässige Steuern zu erheben, deren Bedarf er heute noch als „Deficit“ bezeichnet und deren Summe im Jahr 1875 eine halbe Million betrug.

In allen Kantonen besteht von alters her das Salzregal; in den Wandlungen der Salzpreise durch das letzte Menschenalter hindurch und in der fortbestehenden Verschiedenheit dieser Preise je nach den einzelnen Kantonen spiegelt sich ein Stück Steuertheorie und Steuerpraxis, wie sie in der Schweiz Gestalt gewonnen. Zürich geht mit der Herabsetzung (Verfassungen 1831 und 1869) vorauf (10 Centimes für das Kilo); die konservativeren Kantone, zumal die alten Demokratien, halten an dem hohen Ertrage zäh fest; die Mehrzahl aller Kantone behauptet den doppelten Preis von Zürich; und die Landsgemeinde von Glarus, welche am ersten Maisonntag jedes Jahres sich unter freiem Himmel versammelt, um die Gesetze zu beschliessen und die Aemter zu besetzen, lehnte ganz neuerdings noch den Antrag auf Ermässigung ab.

Auf den gemeinnützigen Kongressen und in den begleitenden Zeitschriften wird seit den Sechziger Jahren immer entschiedener verkündet: „Vor dem Forum der Wissenschaft ist die indirekte Steuer schon längst verurteilt . . . daher kann und wird es nicht mehr lange fraglich sein, dass die Aufhebung der indirekten Steuern eine Forderung der Zeit ist“ [1]). Bereits die Verfassungsurkunde von Aargau vom 22. Februar 1852 schreibt in ihrem Art. 26 vor: „Neue indirekte Abgaben, ausser den bereits bestehenden, können nur durch Verfassungsbestimmungen eingeführt werden“; während sie als normales Finanzmittel zugleich auf die Erhebung direkter Steuern verweist.

Entscheidender noch als die theoretische Abneigung gegen indirekte Steuern wirken die praktischen Schwierigkeiten, dem rapiden absoluten Wachstum der öffentlichen Bedürfnisse auf diesem Wege Genüge zu thun. Es entstehen in einer Anzahl der Kantone für Staat und Gemeinde (zumal für letztere) plötzlich Steuerlasten auf Vermögen und Einkommen, wie sie die folgenden Ziffern vergleichend darbieten, Zürich immer voran, oder nach der aufsteigend gegebenen Zusammenstellung als Gipfel des Fortschritts den Reigen schliessend.

---

[1]) Zeitschrift für schweiz. Statistik, Jahrg. 1871, S. 238.

Nach den Berechnungen, welche der Gemeindeamman von Aarau in seinen Jahresberichten anzustellen gewohnt ist, hatte im Jahre 1881 ein Mann mit Fr. 3000 Personaleinkommen und Fr. 60,000 Vermögen zu zahlen in zehn Kantonshauptstädten:

Basel:	Gemeindesteuer	Fr. 16,00	
(Baselstadt)	Staatssteuer . .	„ 80,00	Fr. 96,00
Liestal:	Gemeindesteuer	Fr. 166,00	
(Baselland)	Staatssteuer . .	„ —	„ 166,00
Solothurn:	Gemeindesteuer	Fr. 172,00	
	Staatssteuer . .	„ —	„ 172,00
Aarau:	Gemeindesteuer	Fr. 252,00	
	Staatssteuer . .	„ —	„ 252,00
Schaffhausen:	Gemeindesteuer	Fr. 177,50	
	Staatssteuer . .	„ 94,80	„ 272,30
St. Gallen:	Gemeindesteuer	Fr. 198,50	
	Staatssteuer . .	„ 82,80	„ 281,30
Glarus:	Gemeindesteuer	Fr. 200,10	
	Staatssteuer . .	„ 126,25	„ 326,35
Bern:	Gemeindesteuer	Fr. 165,75	
	Staatssteuer . .	„ 165,75	„ 331,50
Luzern:	Gemeindesteuer	Fr. 336,00	
	Staatssteuer . .	„ —	„ 336,00
Zürich:	Gemeindesteuer	Fr. 359,60	
	Staatssteuer . .	„ 197,30	„ 556,90

Nach diesen Ziffern, welche hinsichtlich der Gemeindesteuern dahin zu ergänzen sind, dass einzelne aargauische Gemeinden infolge eigenthümlicher Schicksale höhere Lasten tragen als der Hauptort Aarau (Baden, Lenzburg, Zofingen gleichmässig Fr. 378), dass aber auch im Kanton Zürich viele Gemeinden höhere Steuern haben als die Hauptstadt (so gleich die sog. Ausgemeinden derselben: Hottingen Fr. 384, Fluntern Fr. 420, Aussersihl Fr. 480) — nach diesen Ziffern, sage ich, sehen wir den Kanton Zürich allen andern vorauf, namentlich deshalb, weil neben sehr starken Gemeindelasten,

die allein schon höher und meist viel höher sind als in den andern Kantonen, die Staatssteuer eine Höhe erreicht, welcher sich kaum ein anderer Kanton annähert, ja welcher ein Teil der Kantone (Baselland, Solothurn, Aargau, Luzern) bis zur Stunde noch ganz ohne gleiche Steuerart gegenübersteht.

Die ausführliche Verweisung auf Litteratur und Materialien, welche diesem Aufsatz voraufgeht, hat es mir ersparen sollen, diese Blätter mit Zahlen und ähnlichem Ballast zu überbürden. Indessen einiges wenigstens muss hier angedeutet werden, und so mag nach dem Obigen noch dieses erwähnt sein.

Die Summe der jährlich erhobenen Gemeindesteuern beträgt im Kanton Zürich für 1882: Fr. 5,847,619 oder auf den Kopf der (317,576 Seelen) Bevölkerung 18,15 Fr. (für 1881: 18,45 Fr., für 1880: 18,68 Fr.)[1]. Zu diesen, welche schlechtweg Personalsteuern sind und zwar ganz überwiegend Vermögenssteuern, treten die direkten Staatssteuern (Vermögens- und Einkommenssteuer, Erbschaftssteuer, Aktivbürgersteuer, Militärpflichtersatz) im Betrage von rund 3,900,000 Fr. oder auf den Kopf der Bevölkerung 12,30 Fr.

An indirekten Steuern bezieht der Kanton (die Gemeinden ausser Bagatellen, wie einem Drittelsanteil an der Hundetaxe, gar keine) insgesamt Fr. 630,000 (darunter vornehmlich die Schankwirtschaftsabgaben mit Fr. 324,000 und das immer noch fiskalisch gebliebene Salzregal mit Fr. 122,000), das heisst auf den Kopf der Bevölkerung 2 Fr.

Fügen wir nun hinzu die indirekten Steuern des eidgenössischen Bundesstaats, welcher von den Grenzzöllen und dem Postüberschuss lebt (und dessen halber Anteil am kantonalen Militärpflichtersatz — im ganzen 1,1 Mill. Fr. — oben schon beim Kanton Zürich zu dessen Hälfte mitberechnet worden ist): so erhalten wir für die Zölle — als höchste bisher erreichte Einnahme für 1883 — 20 Mill. Fr. und für die Post (einschliesslich Telegraph) 2 Mill. Fr., zusammen 22 Mill. Fr. oder auf den Kopf der Bevölkerung (2,846,102 Seelen 1. Dez. 1880) 7,7 Fr.

Daraus ergibt sich, dass auf den Einwohner des Kanton Zürich durchschnittlich eine Steuerlast von Fr. 40,15 kommt, von welcher

---

[1]) Der Durchschnitt für den Kanton setzt sich aus sehr verschiedenen Ziffern für die einzelnen Bezirke zusammen: Bezirk Zürich 27,69 Fr. als oberes Extrem, Bezirk Andelfingen 6,45 Fr. als unteres Extrem (für 1882).

reichlich drei Viertel durch direkte Steuern erhoben wird (30,45 Fr.) und nur 9,70 durch indirekte Steuern.

Ich bin der letzte, welcher die Roheit dieser statistischen Durchschnitte übersieht, zumal wenn man einen Durchschnitt des Kanton Zürich mit den Durchschnitten aus grossen Staaten von 30—40 Mill. Bevölkerung zusammenhält. Doch mit einem angemessenen Vorbehalt für diesen Vergleich beweisen sie immerhin etwas.

In Preussen [1]) kommen auf den Kopf (einschl. der Reichssteuern) Abgaben aller Art 24,25 Mark, davon 11,97 Mark indirekte, 12,28 direkte.

In Grossbritannien 62,10 M., davon 37,16 indirekte, 24,94 direkte.
In Frankreich 68,27 „ „ 52,77 „ 15,50 „

Für diejenigen, welchen diese Zahlen zu roh sind, führe ich ein Gemeinwesen an, welches nach Art und Umfang sich besser zum Vergleich und zum Kontrast eignet. Es ist der Kanton Baselstadt, welcher seit der Verfassung von 1875 den kommunalen und den staatlichen Haushalt verbunden hat. Hier trug der Regierungsrat im Jahr 1876 auf Erhebung einer Vermögenssteuer von zwei vom Tausend zum erstenmale an, „um die stark angewachsenen Ausgaben zu decken“. Damals wurde erklärt, dass man mit der Erhöhung dieser Steuer „an einer Grenze angelangt sei, wo es sich fragen werde, ob nicht ein anderes Verfahren in unserem Steuerwesen eingeschlagen werden müsse, das weniger einseitig ist und die fehlenden Mittel nicht stets nur aus einer und derselben Quelle schöpft!“ Auch konnte neben der absolut mässigen Steuerhöhe der Ratschlag der Steuerreform-Kommission vom Jahre 1879, welcher diese Worte des Regierungsrats anführt, noch ein Verhältnis der indirekten Steuern zu den direkten berechnen, welches den ersteren die volle Hälfte zukommen lässt. Allerdings ist es dieses vorzüglich regierte Gemeinwesen, in welchem jene wahrhaft demokratischen Grundsätze das Steuerwesen noch beherrschen, die ich vor sieben Jahren ihrem Zerrbilde gegenüber zu halten mir erlaubt habe. Grundsätze, welche aus dem Sittengesetz aller politischen Herrschaft fliessen [2]).

Es ist unter diesem Gesichtspunkte, dass jene den Züricher

---

[1]) Gerstfeldt, Conrads Jahrbücher 1883. N. F. VII, 40.

[2]) Vgl. insbesondere die zahlreichen Aeusserungen in dem citierten Ratschlag S. 25, 42, 50, 72, 97.

Zuständen sich annähernden Steuerverhältnisse, welche wir aus Deutschland kennen (wie etwa schon im Jahre 1860 die Stadt Elberfeld von den 403 Personen, die ein Einkommen von 1000 Thalern und mehr versteuerten, neben der Staatssteuer noch 7 2/3 % Gemeindesteuer erhob) [1]), in ihrem politischen Zusammenhange mindere Bedenken erregen, als die Erscheinungen unseres demokratischen Versuchsfeldes.

IV.

Das Bewusstsein von der Reformbedürftigkeit des Züricher Steuersystems in Staat und Gemeinde verbreitete sich in dem Grade, als dasselbe die öffentlichen Haushaltungen in ihrer berechtigten Entfaltung hemmte. Ein Steuersystem, welches für die fortschreitenden Bedürfnisse des öffentlichen Lebens gar nichts zu bieten hat, als ein chronisches Deficit, oder eine jahraus jahrein hart daran grenzende Geldnot, weist eben dadurch auf eine Lücke hin und damit auf eine reformierende That.

Es waren mancherlei andere und zum Teil entgegengesetzte Wünsche bei dem Verlangen nach Reform der Steuergesetze beteiligt; aber jenes war das durchschlagende Moment.

Ohne nun hier unerhebliche Einzelheiten zu häufen, welche keinerlei allgemeine Bedeutung heischen, namentlich über die verschiedenen Anläufe zur Reform in früheren Jahren (und zwar seit dem Jahre 1877), welche spurlos zu enden pflegten, hinweggehend, wollen wir das neueste Stadium und die hervorragenden Punkte der gegenwärtigen Erörterungen in den politischen Körperschaften hier herausheben.

Weitaus im Vordergrunde steht, bei den schweren Gebrechen des Einschätzungsverfahrens oder jedenfalls seiner Ergebnisse, derjenige Teil der Reform, welcher in den Worten „amtliche Inventarisation bei jedem Todesfall" befasst ist. Ich muss hier im wesentlichen an meine älteren Ausführungen erinnern, und darf an die einleitenden Worte anknüpfen, welche ich oben voraufgeschickt habe [2]).

Jene traditionellen Beispiele aus der alten Zeit, von Bremen, Hamburg, Genf, Zürich u. dgl. mit ihren Vermögenssteuern und

---

[1]) Nasse, Das preuss. Steuersystem, 1861, S. 52.

[2]) Wortlaut des Züricher Gesetzes über die Vermögens- und Einkommenssteuer vgl. in Conrads Jahrbüchern 1880, XXXIV, 309—315.

deren idyllischem Patriotismus, sind — unter der keineswegs unbestrittenen Voraussetzung, dass sie ihren sprichwörtlichen Ruhm verdienen — durch zweierlei gekennzeichnet. Erstens durch den geringen Umfang der zugemuteten Opfer, zweitens durch den engen Kreis der beteiligten Bürgerschaft. Waren jene Steuern das, als was sie gepriesen werden, so waren sie es entweder durch das bescheidene Mass der Zumutung an den Bürgersinn, oder durch die Gesinnung der Bürger, welche — wie in einem Familienkreise den Abstand des Ich und des Ganzen leicht überbrückend — dem öffentlichen Bedürfnis freudig und rechtschaffen entgegenkam. Diese gemütliche Art der Einschätzung, dieses diskrete Vertrauen zu der Ehrlichkeit des Einzelnen, diese schonende Rücksicht, welche das öffentliche Auge zudrückt und nicht hineindringt in das Geheimnis der privaten Vermögensverhältnisse, eine Rücksicht, welche so sehr den Wünschen der Mehrzahl moderner Menschen und ihres dürftigen Staatsbewusstseins entgegenkommt — alles das gehört in die Vergangenheit; der moderne Staat mit seinen grossen Anforderungen und seinen grösseren Dimensionen, mit seinem schweren Druck und seiner neuen Gesellschaft, kann sich diesen bequemen Luxus ernsthafterweise nicht gestatten. Jene alte Art der Steuererhebung ist im Grunde nur ein embryonischer Steuerzwang: es ist ein Stück Voluntarismus, welches so lange genügt, als die Ansprüche des Gemeinwesens genügsame sind; es ist im ganzen das Gleiche, wie im einzelnen die Entwickelung der Armensteuer aus dem freiwilligen Almosen, das am Schlusse des Gottesdienstes in die verschlossene Büchse geworfen wurde. Erst eine unendlich ferne Zukunft kann, nach grossen moralischen und politischen Umgestaltungen der neuen Gesellschaft und ihres Staatsbewusstseins, auf diese Anfänge zurückgreifen mit dem Vertrauen, dass eine ähnliche bequeme Lässigkeit Gesinnungen vorfinde, die dennoch ihre Pflicht erfüllen.

Unterdessen stehen wir vor einem mühseligen Konflikt: auf der einen Seite die Strenge des Steuerzwanges, welche nicht zu entbehren ist, wenn man die erforderliche Summe mit der als gerecht erkannten Verteilung auf die Pflichtigen erheben will; auf der andern Seite die Unentbehrlichkeit der entgegenkommenden Gesinnungen, welche den Steuerzwang erst zu seinem Ziele führen können und ohne welche es schwer, ja unmöglich ist, eine richtige Einschätzung zur Steuer vorzunehmen. Dieser Konflikt springt aber am grellsten hervor in Zuständen, wo das Moment des Zwanges,

also das Staatsgesetz, von der Gesamtheit der Bürger selber gemacht wird. Denn wie alle konsequente Demokratie eine Art von Voluntarismus ist, so weit der Mehrzahl zugemutet wird, Gesetze zu machen, welche dieselbe Mehrzahl zwingen sollen, so zeigt es sich auch auf unserem Gebiete, dass der den vorhandenen Gesinnungen widerstrebende Steuerzwang — weil er ein Höheres will als eben diese Gesinnungen — von der Mehrzahl nicht gewollt wird, dass daher ein darauf zielendes Gesetz entweder überhaupt abgelehnt oder doch so reduciert wird, oder aber, wenn angenommen, so schwach gehandhabt wird, dass der Staatswille auf das Niveau der Privatneigungen herabgezogen wird. Und dieses gerade unter solchen Zuständen, welche socialpolitisch erfreulich, verfassungspolitisch für die reine Demokratie unentbehrlich sind: nämlich bei möglichst verbreiteter Steuerkraft der Gesamtheit, so dass dieser Gesamtheit und nicht bloss einer Minderzahl der Zwang des von der Gesamtheit beschlossenen Gesetzes zur Empfindung kommt.

Aeusserlich mildern lässt sich dieser Konflikt, wenn man auf Steuerformen verzichtet, die ihn provozieren, und solche bevorzugt, die ihm aus dem Wege gehen; thatsächlich vermindern lässt er sich nur von innen heraus, durch eine Entwickelung derjenigen Gesinnungen, welche dem Staate geben was des Staates ist.

Die „amtliche Inventarisation beim Todesfalle“ besteht in Zürich wie anderswo zu Recht, sofern einer der folgenden beiden Gründe eintritt. Entweder der fiskalische Grund, wenn eine Erbschaftssteuer zu erheben ist — also dann, wenn direkte Leibeserben fehlen; oder der vormundschaftliche Grund, wenn minorenne Erben da sind, deren Erbteil der Staat unter seinen Schutz nimmt. Hiernach bleiben nur solche Fälle übrig, da der Nachlass ausschliesslich an majorenne Leibeserben fällt. Offenbar ist also bereits ein ansehnlicher Teil aller Fälle der amtlichen Inventarisation beim Tode des Steuerpflichtigen unterworfen; die Reform ist bloss auf den übrig bleibenden Teil gerichtet; ja man kann sagen, schon in diesem Zusammenhange wäre es eine Konsequenz der Gerechtigkeit, die ohnehin bestehende Inventarisation auf alle Erbschaften auszudehnen, um die Schärfe der öffentlichen Kontrolle alle in gleicher Weise empfinden zu lassen.

Das bestehende Gesetz „betreffend die Vermögens-, Einkommens- und Aktivbürgersteuer vom 2. März 1870“ enthielt wirklich in seinem ursprünglichen regierungsrätlichen Entwurf vom 28. September 1869 (§. 25 „Die amtliche Inventarisierung tritt ein a. bei jedem durch

den Tod fällig werdenden Vermögen; b. wenn ein Steuerpflichtiger sie selber verlangt") und ebenso in den verschiedenen Umarbeitungen seitens des Kantonsrats (§. 27) diese Bestimmung. Der Regierungsrat legte in seiner motivierenden Botschaft vom 5. Januar 1870 dem Volke behufs dessen verfassungsmässiger Abstimmung die Notwendigkeit einer solchen Massregel nachdrücklich ans Herz. Die amtlichen Inventarisationen, welche jeweilen vorgenommen worden seien, so oft eine staatliche Vormundschaft eingetreten sei, zeigten — so sagt die Botschaft — seit einer Reihe von Jahren, dass das wirklich versteuerte Vermögen durchschnittlich wenig mehr als die Hälfte des steuerpflichtigen Vermögens betragen habe. Dieses Verhältnis wäre weniger bedenklich, wenn durchweg jeder Pflichtige nur ungefähr die Hälfte seines Vermögens versteuern würde; denn dann würde die Steuerlast doch gleichmässig verteilt bleiben: allein die Erfahrung zeige, dass dem nicht so sei; von einem Teile der Pflichtigen werde rechtschaffen gesteuert, ein Teil werde durch die staatliche Vormundschaft dazu gezwungen; aber diesen stehe eine grosse Zahl anderer gegenüber, welche von der Hälfte bis zum zehnten Teile herab versteuern. Bei den gegenwärtigen erhöhten Bedürfnissen des Gemeinwesens, so sagte 1870 der Regierungsrat weiter, würde der Druck dieser Ungleichheit noch bedeutend verstärkt werden, und unvermeidlich werde die Versuchung, der unbilligen Belastung sich durch unrichtige Vermögensangabe zu entziehen, sich damit fortwährend vergrössern. Der Regierungsrat erinnerte daran, dass durch die soeben erlassene neue Staatsverfassung die Rechte der Bürger (im Sinne der reinen Demokratie) bedeutend erweitert worden seien, dass die Gesetzgebung daher um so mehr Pflichterfüllung von jedem Bürger fordern dürfe. Und er bezeichnete die amtliche Inventarisation bei jedem Todesfalle, welche in einer Reihe schweizerischer Kantone längst eingeführt sei, als das unentbehrliche Mittel, zu einer gleichmässigen Heranziehung der Steuerkräfte zu gelangen: „da die Erfahrung erwiesen hat, dass die bisher in Zürich angewandten Mittel, die Selbsttaxation und die Taxation durch die Behörden, dieses Ziel lange nicht zu erreichen vermochten."

Am 20. Februar 1870 verwarf das Volk von Zürich gleichwohl diesen Paragraphen, der zum Gegenstande einer besonderen Abstimmung gemacht worden war. Die Mehrheit war klein: 25,352 gegen 24,702 Stimmen. Sie war jedoch merkwürdig gross, wenn man sie unter andern Gesichtspunkten betrachtete. Denn es waren

damals Zeiten, wo die Volksmehrheit von der neudemokratischen Strömung lebhaft ergriffen war und wo die Neigung, den erwählten Führern zu folgen, ungewöhnlich gross, daher die Volksabstimmung noch nicht — was sie alsbald werden sollte — ein konservativer Hemmschuh des Fortschritts geworden war. Das neue Steuergesetz selber enthielt auffallende Merkmale dieses Vertrauens zu dem Werke der Volksvertreter, so ganz besonders, und im Gegensatze zu den Steuergesetzen anderer Kantone, die Vollmacht für den Kantonsrat, den Steuerfuss nach seinem Befinden jährlich festzusetzen (während in andern und zwar weniger demokratisch fortgeschrittenen Kantonen bei jeder Erhöhung des Steuerfusses über Eins vom Tausend hinaus eine Volksabstimmung erforderlich ist oder wohl gar, wie im Aargau, zur Genehmigung des jährlichen Budgets eine Volksabstimmung notwendig ist) — eine Bestimmung, die wenige Jahre später wahrscheinlich gefallen wäre. Zudem war das neue Gesetz mit seiner scharfen Progression — die für die Vermögenssteuer zuvor noch gar nicht bestanden hatte — eine Massregel, welche in den socialen Zuständen anderer Länder vollends die rücksichtsloseste Durchführung des Steuergesetzes bei der Volksmehrheit hätte populär machen müssen. Angesichts aller dieser Umstände war die relativ kleine Mehrheit immer noch eine bewundernswerte Anzahl, wie sie überhaupt nur da denkbar ist, wo glücklicherweise der Besitz und die Steuerkraft in der Mehrzahl des Volks so verbreitet ist wie im Kanton Zürich.

Andererseits lag es bei der enormen Zunahme der öffentlichen Lasten, die auf Grund des alten gebrechlichen Einschätzungsverfahrens in Staat und Gemeinde erhoben wurden, nicht fern, dass man die Geringfügigkeit der relativen Majorität gegenüber der Anzahl der zustimmenden Bürger zum Ausgangspunkte nahm für einen erneuten Versuch.

Dass die amtliche Inventarisation ein unbedingt erfolgreiches Mittel sei, zur Wahrheit der Vermögens- und Einkommensverhältnisse zu gelangen, — das ist nun freilich kaum jemals behauptet worden. Dieselbe Lässigkeit der Selbstverwaltung [1]), dieselbe nachbarliche Konnivenz, dieselbe Verschiedenheit der Amtsübung in diesen oder jenen Händen, in diesem oder jenem Falle, machen es unmöglich, dass die Inventarisation gleich irgend einer anderen Massregel

[1]) Illud ex libertate vitium . . . Tac. Germ. cap. 11.

der Steuer- und Staatsverwaltung im Leben ein streng zutreffendes Abbild des Gesetzesbuchstabens herstelle. Nach vielfältig bekundeter Ueberzeugung ist also auch dieses Mittel der Einschätzungstechnik nur ein relatives; aber es ist ein Mittel, wenigstens um ein Stück der Wahrheit näher zu kommen. Wie gross es ist, das hängt — wie alle Mittel der Einschätzung — von der moralischen und intellektuellen Befähigung der Beamten, das hängt von den Gesinnungen der Steuerpflichtigen ab. Mir liegen u. a. Fälle vor, dass bei einer (nach dem bestehenden Gesetze durch den Pflichtigen provozierten Inventarisation, als Rechtsmittel gegen zu hohe Steuereinschätzung) die inventarisierende Behörde zur Rechtfertigung der bestrittenen Vermögenshöhe auf die Bibliothek des Pflichtigen (obenein eines Gelehrten!) hinwies, während nach dem Gesetze „Bücher“ ohne jede Einschränkung von der Steuer befreit sind.

Allein, dass man mit der Inventarisation beim Todesfall einen Schritt auf dem Wege zur Wahrheit vorwärts gekommen wäre, das darf, wie gesagt, nicht bezweifelt werden.

So gehörte denn seit dem Jahr 1877 dieser Punkt zu den hauptsächlichen Reformgedanken, mit welchen der Kantonsrat sich angesichts der schweren Ungleichheiten der Steuerbelastung beschäftigte.

Einem ersten Entwurfe des Regierungsrates vom 29. Mai 1877 folgte ein zweiter Entwurf vom 28. Mai 1879, auf dessen Grundlage eine kantonsrätliche Kommission eine neue, vom 2. Dezember 1880 datierte Vorlage ausarbeitete. Der im Frühjahr 1881 abtretende Kantonsrat ging aber auf die Behandlung derselben nicht mehr ein, und die neue Behörde überwies die Arbeit der abgetretenen Kommission neuerdings dem Regierungsrate zur weiteren Antragstellung an den Kantonsrat. So entstand der dritte Entwurf des Regierungsrates vom 1. Juni 1882, welcher sich möglichst enge an die früheren Entwürfe anlehnt. Neben der Erhöhung des Satzes für das steuerfreie Einkommen (das sogenannte Existenzminimum) bildet die bessere Ermittelung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens den Gegenstand desselben. In diesem neuen Entwurf lautet § 34: „die amtliche Inventarisation tritt ein, a) wenn der Pflichtige selbst sie verlangt, b) beim Todesfall jedes im Kanton wohnenden Steuerpflichtigen, sofern steuerbares Vermögen oder Einkommen vorhanden ist oder als vorhanden vermutet werden kann, auch wenn die betreffende Person im Steuerregister nicht eingetragen sein sollte.“

Die erläuternde „Weisung“ des Regierungsrates vom 29. Juli 1882

stellte, gleich der älteren Botschaft vom 5. Januar 1870 an das Volk, die Ziffern zusammen, welche auf Grund der waisenamtlichen Inventare den Abstand zwischen dem wirklich vorhandenen Vermögen und dem zur Steuer herangezogenen für die Jahre 1860—1881 veranschaulichen.

Im Jahrzehnt 1860—69 war hiernach die Summe des inventarisierten Vermögens 99 Mill. Fr. und die Summe des statt dessen versteuerten Vermögens 55 Mill. Fr.; im zweiten Jahrzehnt 1870—79 war die erstere Summe 94 Mill. Fr. und die letztere Summe 64 Mill. Endlich in den beiden Jahren 1880—81 die erstere Summe 16 Mill. und die letztere 10 Mill. [1]).

Nach diesen Zahlen ist, sofern die waisenamtlichen Inventare als angemessener Durchschnitt für alles Vermögen genommen werden dürfen, der Abstand im ersten Jahrzehnt so gross gewesen, dass fast die Hälfte unversteuert blieb; im zweiten Jahrzehnt ist der Abstand vermindert, doch immer noch gross. Namentlich dann, wenn man mit der Botschaft des Regierungsrates von 1870 sich vergegenwärtigt, dass der Durchschnitt sich aus sehr verschiedenen individuellen Schätzungen zusammensetzt, wie ich denn früher aus eigener Beobachtung dergleichen individuelle Fälle mitgeteilt habe. Im Durchschnitt aller Fälle die Hälfte des wirklichen Vermögens versteuern ist offenbar etwas ganz anderes, als die Hälfte aller einzelnen Vermögensbeträge versteuern (wie es z. B. nach dem Gesetze von Appenzell-A.-Rh. geschieht).

Und all das unter der Voraussetzung, dass die waisenamtlichen Inventare zutreffend sind, dass ferner keine eigentümlichen Momente auf zutreffendere Einschätzung des Vermögens hingewirkt haben in diesen Fällen als in den übrigen. Beides ist nicht sicher. Ueber das erste habe ich mich schon geäussert; das zweite ist darum zweifelhaft, weil die Erwartung der Eltern, dass sie Minorenne hinterlassen und dass dadurch eine amtliche Inventarisation eintritt, dazu antreiben kann und wahrscheinlich in zahlreichen Fällen antreibt,

---

[1]) Nach dem Rechenschaftsbericht des Regierungsrats für 1881 ergab die Brandkatasterrevision einen Assekuranzwert von 65,822 Gebäuden im Betrage von 660,74 Mill. Fr. für den Kanton Zürich. Dagegen betrug das gesamte eingeschätzte Vermögenssteuerkapital 1881 815 Mill. Fr. Es bliebe danach, wenn die Einschätzung als richtig angenommen würde, für allen Grund und Boden nebst allem beweglichen Vermögen zusammen ein Betrag von 155 Mill. Fr. übrig!

gewissenhafter in der Selbsttaxation des Vermögens zu sein als man da ist, wo dieser Grund nicht besteht.

Je mehr aber diese Bemerkungen richtig sind, desto mehr durfte der Regierungsrat auf Zustimmung für seinen Vorschlag rechnen.

Indessen da zeigte sich, dass die Strömung der um ein Jahrzehnt zurückliegenden Zeit ganz anderen Stimmungen gewichen war.

Die Verantwortlichkeit für die erhöhte Strenge der Einschätzung war in den Jahren 1869—1870 nicht nur in den verwaltenden Behörden, sie war ganz überwiegend auch in der Volksvertretung, in den mehreren hundert Männern des Kantonsrates, empfunden worden; ja wir haben gesehen, dass bis hart an die Hälfte des abstimmenden Volkes dazu Ja sagte. Jetzt ganz anders! Die einzige Körperschaft, welche gegenwärtig also gesinnt geblieben, war diejenige, welche an der Spitze der Staatsverwaltung die Last jener Verantwortlichkeit unmittelbar fühlte. Dagegen schon im Kantonsrat sah es wesentlich verschieden aus. Dieser überwies die Vorlage des Regierungsrates einer Kommission und die Kommission beschloss im September 1882, bei dem Kantonsrate zu beantragen, er möge wegen des entscheidenden Gewichtes die Frage der amtlichen Inventarisation allein zunächst dem Volkswillen zur grundsätzlichen Annahme unterbreiten. In der Sitzung vom 26. Februar 1883 trat der Kantonsrat in die Beratung des Kommissionsantrages ein, welcher lautete: „In das neu zu bearbeitende Gesetz, betreffend die Vermögens-, Einkommens- und Aktivbürgersteuer, ist der Grundsatz der amtlichen Inventarisation in jedem Todesfall aufzunehmen, in dem Sinne, dass dieselbe durch eine Kommission des Gemeinderats zu vollziehen sei.“ Wie eine ins Praktische gekehrte Vorahnung des Kommenden lautete der zweite Teil des Antrags: „Die Kommission beantragt im ferneren, es sei die Untersuchung betreffend die Einführung indirekter Steuern und allfälliger Ersparnisse im Staatshaushalt wieder aufzunehmen und zu diesem Zweck neuerdings eine Kommission zu bestellen.“

Der Referent der Kommission erklärte, dass deren Minderheit der Inventarisation und damit dem vorliegenden Antrage ungünstig gestimmt sei, weil sie glaube, dass die Inventarisation einen allzu starken Eingriff in die persönlichen Rechte und Freiheiten enthalte und die Flucht der Kapitalisten veranlasse, übrigens unnötig sei, da

Vermögensverheimlichungen von langer Dauer kaum durchzuführen seien. Die Mehrheit der Kommission dagegen glaube, dass nur durch dieses Mittel das Steuerkapital wenigstens annähernd richtig erfasst werden könne, dass damit die Steuermasse vergrössert, den gesteigerten Bedürfnissen abgeholfen, das chronische Deficit beseitigt werde. Die Kantone Aargau, Schaffhausen, Glarus, Appenzell A.-Rh., Luzern und Waadt besitzen schon diese Massregel oder doch ähnliches derart.

Als Hauptgegner des Antrags trat ein Konservativer, der Stadtschreiber von Zürich, auf, zugleich im Namen der Minderheit der Kommission. Er weist die Inventarisation zurück, weil sie einen gewaltthätigen Eingriff in die Freiheit und die Heiligkeit der Familie bilde und dem mittelalterlichen System gleiche, wonach die Gewalthaber beim Tode eines Unterthanen das beste Stück von der Habe wegnahmen. „Für diese Inventarisation habe ich das Gefühl: wo das Opfer fällt, steigen die Raben nieder.“ Dabei sei die neue Massregel zwecklos: je strenger man verfährt, um so mehr halte jeder seine Sache zurück. Schon jetzt werde jedermann als Schelm angesehen, da man von jedermann annehme, er verheimliche sein Vermögen. Man werde auf dieser Bahn immer weiter getrieben, immer neue Gewaltmittel werden angewandt, und schliesslich werden doch nur die Redlichen geplackt, während die Unredlichen sich darüber lustig machen. Man solle nicht mit der Behauptung kommen, es handle sich um Beseitigung der Ungleichheit in der Besteuerung: man wolle nichts weiter als mehr Steuern.

Im Namen der Regierung antwortete hierauf der Finanzdirektor: es müsse das Deficit, welches voraussichtlich auf eine Million Franken steigen werde, beseitigt werden; es sei aber auch eine Pflicht, eine Forderung der Verfassung, dass die Gesetzgebung diejenigen Vorschriften aufstellen soll, welche zu genauer Ermittelung der Steuerkraft zweckdienlich erscheinen. Im Zusammenhang dieser Rede bemerkt der Vertreter der Regierung (ich erinnere an das vorhin Bemerkte): „Die Nachsicht und Rücksicht, welche die Gemeinderäte sehr häufig bei waisenamtlichen Inventarisationen üben, widerspricht dem Gesetze und kann vom Staate nicht geduldet werden.“

Nach mancherlei Diskussionen (auch über die Formfrage, ob man einen fertigen Gesetzesartikel oder bloss den „Grundsatz“ der Inventarisation dem Volke vorlegen solle) wurde mit 98 gegen 88 Stimmen die Inventarisation verworfen. Daneben wurde mit grosser

Mehrheit (144 gegen 32) der Antrag auf Einführung indirekter Steuern angenommen, für welchen sich auch der — aus der demokratischen Partei gewählte — Finanzdirektor aussprach.

Mit dieser Abweisung nicht zufrieden, nahmen einige Führer der demokratischen Partei im Kantonsrate die Sache alsbald wieder auf. Zwar unterlagen sie mit ihrem Antrage am 24. Mai 1883 im Kantonsrate abermals; aber nach der Verfassung von Zürich (Art. 29) muss ein Antrag vor die Volksabstimmung gebracht werden, wenn ein Drittel der Mitglieder des Kantonsrates ihn unterstützt haben. Am 21. Aug. 1883 unterstützte den in Gesetzesform abgefassten Initiativvorschlag, auf Einführung der amtlichen Inventarisation in jedem Todesfall, eine Minderheit von 74 Mitgliedern gegen 79, also reichlich ein Drittel der Anwesenden. Der Entwurf musste daher an das Volk gelangen, jedoch (nach der Bestimmung desselben Artikels der Verfassung) mit einem ablehnenden Gutachten der Mehrheit des Kantonsrates.

Es trat hiermit der eigentümliche Fall ein, dass eine Vorlage der Regierung — es war wesentlich der Entwurf des Regierungsrats vom 1. Juni 1882 reproduziert — über die Mehrheit des Kantonsrates hinweg durch die Minderheit desselben als Initiativvorschlag ans Volk gebracht wurde.

Die Mehrheit des Kantonsrats widmete in ihrem „beleuchtenden Berichte" für die Volksabstimmung vom 2. Dezember 1883 dem Gegenstande eine längere Erörterung, um vor dem Volke ihren negativen Standpunkt geltend zu machen. „Wir glauben," heisst es da, „dass wie im Jahre 1870, so auch jetzt, die Mehrzahl unserer Bürger einer Neuerung nicht zustimmen werde, welche einen so starken Eingriff in die Freiheit des einzelnen zur Folge hat; die Mehrzahl von euch wünscht gewiss auch jetzt noch nicht, dass nach dem Tode [1]) des Steuerpflichtigen der Staat in all die Verhältnisse hineinschaue und sie so mehr oder weniger der Oeffentlichkeit preisgebe, welche sonst jeder von uns in durchaus berechtigter Weise vor andern geheim zu halten sucht oder doch höchstens seinen allernächsten Familienangehörigen bekannt gibt. Wir würden befürchten,

---

[1]) Für solche Verhältnisse, in welchen überhaupt keine physische Person Steuersubjekt ist, also auch der Tod nicht eintritt, d. h. bei juristischen Personen, würde dieses Bedenken ganz fortfallen: damit ist auf eine Lücke des Antrages hingedeutet, die sich leicht zudecken liesse, wenn etwa alle dreissig Jahre für diese eine periodische Inventarisation angeordnet würde.

dass ein solcher Eingriff in die Privatverhältnisse manche Begüterte so stossen und erschrecken könnte, dass sie das Land verlassen und dass ihre Kapitalien unserer Besteuerung dann gänzlich verloren gehen würden. Gewiss müsste gerade bei Todesfällen, zu einer Zeit, wo die Trauer um ein teures Familienhaupt die Gemüter der Hinterlassenen erfüllt, das Erscheinen einer gemeinderätlichen Inventarisations-Kommission und das Durchsuchen von Kisten und Kasten einen betrübenden Eindruck auf die Angehörigen erzeugen. Andere Steuerpflichtige würden vielleicht einzelne Vermögensteile auf die Seite schaffen, um sie so der Inventarisation zu entziehen, vielleicht auch Kapitalien eher im Ausland ausleihen und so dem Geschäftsleben unseres Kantons entziehen. Demnach würde durch die amtliche Inventarisation in jedem Todesfall eine richtige Versteuerung keineswegs herbeigeführt; sie hätte aber wahrscheinlich Wirkungen, die vom moralischen Standpunkte aus und in Hinsicht auf das Interesse des Staates zu beklagen wären."

Soweit die Mehrheit des Kantonsrates in ihrem beleuchtenden Berichte. Ich habe diese Worte hier selber reden lassen, ich habe zuvor manche andere Aeusserungen aus dem gleichen Kreise wiedergegeben, um möglichst objektiv den thatsächlichen Zustand der Dinge sich darin spiegeln zu lassen. Wie ich die Sache ansehe, das habe ich in meinen allgemeineren Betrachtungen gesagt, und eben aus diesen Betrachtungen ergibt sich, dass es nicht meine Aufgabe sein kann, in diesen Zirkeltanz einzugreifen, sondern dass es lediglich darauf ankommt, diese pathologischen Erscheinungen des Staats- und Steuerlebens zu erkennen und daraus zu lernen. Auf der einen Seite stolze Ideale, welche den ganzen Mann und den ganzen Bürger für das Gemeinwesen aufrufen; auf der andern Seite die Angst des alltäglichen Lebens, welche den Egoismus des Privatmenschen in die alten Schlagworte der „gewaltthätigen Eingriffe des Staats" hüllen. Auf der einen Seite der schöne Gedanke einer Demokratie, in welcher jeder einzelne mit freudiger Hingabe sich als in dem Seinigen wiederfindet; auf der anderen Seite die kleine Wirklichkeit, in welcher „jeder von uns in durchaus berechtigter Weise seine Vermögensverhältnisse vor andern geheim zu halten sucht"!

Offenbar sind hier Elemente verbunden, die nicht zu einander passen. Ist dieser Individualismus berechtigt oder, selbst wenn unberechtigt, doch der Ausdruck der Wirklichkeit, dann passt zu ihm solch ein Steuersystem nicht. Soll aber dieses Steuersystem

bestehen, so muss man imstande sein, die Wirklichkeit angemessen umzugestalten.

Derselbe Widerspruch kehrt in den Einzelheiten der zu dieser Sache gehörigen Massregeln immer wieder. Ein Hauptvorzug des gegenwärtigen Einschätzungsverfahrens soll, nach einer neulichen amtlichen Erklärung, darin liegen, dass dessen Schwerpunkt in die Gemeinde verlegt ist und dass es in weitaus den meisten Fällen dort seine endgültige Erledigung findet. Auch sollte man meinen, dass diese nachbarliche Behandlung am besten den demokratischen Sitten entspreche, freilich nicht ohne Bedenken wider die Nachsicht, welche damit leicht verknüpft ist. Doch in der vorliegenden Frage der amtlichen Inventarisation hat man es dem Gesetzesvorschlag zum besondern Vorwurf gemacht, dass es drei Männer aus der gleichen Gemeinde sein sollen, welche die Inventarisation besorgen, die also den „Staat“ darstellen und ihren „gewaltthätigen Eingriff“ unmittelbar zur Indiscretion unter den Gevattersleuten verwenden können. Hätte der Vorschlag einen Berufsbeamten dazu ausersehen (wie jetzt mehrfach verlangt wurde), so wäre natürlich wiederum dieser „bureaukratische“ Eingriff als ganz besonders gewaltthätig erschienen.

Hierbei muss anerkannt werden, dass die vor einem Jahrzehnt an der Spitze der Bewegung stehende demokratische Partei fortdauernd das treibende Element für Verbesserung des Einschätzungsverfahrens gewesen ist. Indessen obwohl sie als Vertreterin des kleinen Besitzes und der Besitzlosen bei solchen Bestrebungen schon durch die egoistischen Instinkte ihrer Gefolgschaft unterstützt wurde, ist es ihr dieses Mal noch viel weniger als im Jahr 1870 gelungen, eine Majorität zu erhalten. Ein grosser Theil der Stimmen, welche bei andern Gelegenheiten, zumal bei Regierungsratswahlen, in der letzten Zeit für die demokratische Partei abgegeben worden, ist auf die andere Seite hinübergegangen bei gegenwärtigem Anlass.

Auf dem entgegengesetzten Flügel stehen jene Konservativen, welche wir in einem ihrer Vertreter gehört haben: sie sind aus der einstigen Herrschaft seit zwei Menschenaltern gänzlich in die Minorität gedrängt; mit den Erinnerungen an die einstige Herrschaft verbinden sie aber ein Mass von geistiger Bildung und zumal von Vermögenskraft, welches zu ihrem heutigen politischen Einflusse in keinem Verhältnisse steht. Durch mancherlei Opfer der freien Wohlthätigkeit, die sie nach altem Brauch darbringen, mildern sie praktisch den schroffen Individualismus, welchen sie gelegentlich

dem Staate der Demokraten, der nicht ihr Staat ist, entgegensetzen. In der Unklarheit aller hoffnungslosen Opposition haben sie in letzten Jahren wohl einmal mit staatssocialistischen oder sogenannten „christlich-socialen“ Aposteln des Nordens Berührung gesucht; aber nur ein grosses Missverständniss kann den weiten Abstand der einen und der andern Art von „Konservativen“ verkennen.

Bei solchen Anlässen wie der Volksabstimmung über die Inventarisation zeigt sich dann wiederum, wie sehr diese Züricher Konservativen in gewissen Grundzügen der Mehrzahl des Volkes nahestehen, wie sehr dieses zähe Widerstreben gegen die neue Zeit und die neuen Ideale des Radikalismus in dem Volke wurzelt.

Die Stimmenzahl, welche am 2. Dezember 1883 die Inventarisation verwarf, betrug 32,648 gegen 14,642. Gar nicht gestimmt hatten gegen 19,000 Bürger, leere Stimmzettel hatten gegen 8000 abgegeben.

„Führe das Volk nicht in Versuchung,“ schrieb der gegenwärtige Finanzdirektor [1]) des Kantons Zürich, um seine Missbilligung des konsequent demokratischen Budgetreferendums in einer keineswegs korrekt demokratischen Auseinandersetzung zu rechtfertigen. Es war ein konservativer Vertreter der Stadt Zürich, sagte er, welcher bei der Verfassungsreform von 1868 den Kanton mit dem Budgetreferendum beglücken wollte, und es waren die Führer der demokratischen Partei, welche dieses Geschenk höflichst dankend ablehnten. Gewiss, sie wussten wohl, warum. Sie hätten aber im Interesse ihrer materiellen Reformen ihre Grundsätze noch weiter einschränken müssen, um „das Volk nicht in Versuchung zu führen“. Damit hätten sie denn allerdings sich selbst negiert: und das eben ist der Zirkeltanz der konservativen Demokratie [2]).

Dieser Zirkel kann durchbrochen werden. Entweder von innen heraus: durch Aenderung der Gesinnungen; oder von aussen her: durch Aenderung der Institutionen. Er wird von innen heraus durchbrochen, wenn solche Gesinnungen vorwalten, wie wir sie in einem schönen Zeugnis aus dem Kanton Schaffhausen finden [3]). „Wir haben,“ heisst es da, „die Einrichtung der Inventarisation beim Tode seit Jahren und noch mehr dazu; wir haben die Inventarisation

[1]) Neue Züricher Zeitung 25. Okt. 1882.

[2]) Die Berufung an das Volk, sagte St. Just im Konvent am 27. Dec. 1792, ist die Herstellung des Thrones. Sybel, Gesch. der Revol. II, 71.

[3]) Neue Züricher Zeitung 3. März 1883.

auch vor jeder zweiten Ehe, sodann ist keine Teilung bei Lebzeiten gültig ohne Zustimmung der staatlichen Behörden. Aber die Sache ist lange nicht so böse, wie sie aus der Ferne aussieht. Noch nie haben wir über diese Einrichtungen besondere Klagen gehört. Man muss nur einmal den Mut haben, ehrlich und redlich dem Staat zu geben, was ihm gehört, und nicht gezwungen, nein als freier Republikaner, aus freiem Entschluss seinen Organen seine Verhältnisse klar legen. Wer ein gutes Gewissen hat und redliche Wege geht, braucht sich davor ja nicht zu scheuen, zumal er weiss, dass allen gleiches Recht gehalten wird. Die Massregel möchte wohl hässlich und drückend sein, wenn sie von oben herab uns aufgezwungen würde. Aber all dieses Hässliche an ihr schwindet, wenn man selbst dazu stimmt."

Dies ist die eine Art der Lösung. Die andere Art ist, nach dem Fehlschlagen dieses letzten Versuches[1]) zur Reparatur des schadhaften Systems, eine Aenderung des Systems selber.

V.

Wir wenden uns unmittelbar zu dem zweiten Hauptpunkte der neuesten Steuerreform.

Es ist die Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums. Ich habe mich über diesen Punkt in den früheren Schriften so deutlich geäussert, dass ich im wesentlichen mich auf das Gesagte berufen muss.

Wenn man die Frage vom Existenzminimum aus der Scholastik herauslöst, mit der sie verknüpft war, ja, die ihr das Leben gegeben, so bleibt als Kern übrig, was in dem Grundsatze der Besteuerung nach der Leistungskraft schon enthalten ist. Zu wiederholten Malen habe ich betont, dass die Verwirklichung dieses Grundsatzes im Flusse der socialpolitischen Entwickelung liegt, und

---

[1]) In der Kantonsratssitzung vom 27. December 1883 hat der Regierungsrat, weil Kantonsrat und Volk diesen Hauptreformpunkt verworfen haben, die weitere Behandlung der Reform dem Kantonsrat und seiner Kommission anheimgestellt, während letztere den Wunsch hatte, dem Regierungsrate das verlegene Geschäft zuzuschieben. Der Kantonsrat hat dem Antrage des Regierungsrats entsprochen und seine Kommission beauftragt, neue Reformvorlagen zu machen. Man darf darauf gespannt sein, was das Ergebnis sein wird. Es ist eine zweite Kommission des Kantonsrats, welche über Einführung indirekter Steuern berichten soll und bisher noch gar nichts berichtet hat.

dass die socialpolitische Gestaltung ihrerseits nicht loszutrennen ist von der Verfassungspolitik. Das höchste Mass von Milde und Rücksicht für die Steuerkräfte der wenig begüterten Mehrzahl kann das Sittengesetz des Staatslebens nicht aufheben: die Demokratisierung des heutigen Verfassungswesens, wenn sie in völliger Folgerichtigkeit ihr Ziel erreicht hat, wie es im Kanton Zürich der Fall ist, schliesst eine Abstufung der Steuerlast aus, durch welche die den staatlichen Willen erzeugende Mehrzahl sich steuerfrei erklärt. So lange die wissenschaftliche Politik ein Teil der Ethik ist, so lange in der praktischen Politik eine Moral und ein Gewissen herrschen soll, muss gegen solch einen Zustand protestiert werden.

Bei der Verbreitung des Vermögens unter der Mehrzahl der Züricher Bürger ist freilich — zumal bei der Annahme, dass es richtig versteuert würde — für eine Heranziehung der Mehrzahl zu den Steuern von dieser Seite her in einem gewissen Grade gesorgt. Auch haben wir gesehen, dass ein bescheidenes Mass indirekter Steuern an den Kanton und an den Bund gezahlt werden, die keineswegs bloss die wohlhabenden Klassen treffen. Doch kann man nicht verkennen, dass schon heute ein unverhältnismässig kleines Gewicht der Last auf die herrschende Mehrzahl fällt, wenn man sich überzeugt, dass die seit der Verfassung von 1869 und dem Steuergesetz von 1870 bestehende Steuerfreiheit für jedes Personaleinkommen von 500 Fr. nach der thatsächlichen Art der Einschätzung eine grosse Zahl von Einkünften bis zu 1000 Fr. und höher hinauf steuerfrei macht. Würde aber, was nach mehrjährigen Anregungen und nach einem Beschluss des Kantonsrats der Antrag des Regierungsrats vom 1. Juni 1882 will, §. 5 b des Steuergesetzes dahin abgeändert, dass von jedem steuerpflichtigen Einkommen ein Betrag von 1000 Franken von der Einkommenssteuer ausgenommen sein soll, so läge es nahe, hiermit nicht bloss den bisherigen thatsächlichen Zustand rechtlich zu machen, sondern abermals den Vorteil der neuen Befreiung entsprechend auszunutzen.

Es mögen hier nur einige Zahlen aus der bisherigen Steuerstatistik von Zürich ihre Stelle finden.

Das Vermögenssteuerkapital des Bezirkes Zürich (das heisst Stadt Zürich und benachbarte Ortschaften mit 95,257 Einwohnern von 317,058 Bevölkerung des ganzen Kantons nach der Volkszählung vom 1. Dezember 1880) betrug im Jahre 1881 die Hälfte des ganzen Steuerkapitals, nämlich 405 Mill. Fr.; die darauf ruhende

Steuerlast betrug (wegen der Erleichterung der ersten 20,000 Fr., die vorzugsweise den kleinen Vermögen zu gute kommt) viel reichlicher die Hälfte des Ganzen, nämlich 1,168 Mill. Fr. auf 2,138 Mill. Fr.

Die Personaleinkommenssteuer des Bezirkes Zürich betrug 749,000 Fr. auf 1,172,000 Fr. für den ganzen Kanton: also zwei Drittel des Ganzen.

Nimmt man aber die Stadt Zürich aus der ländlichen und teilweise proletarischen Umgebung heraus, so zeigt die Statistik für diese (mit 25,184 Einwohnern) folgende Ziffern.

Nach der im Jahr 1880 von der Kanzlei der Finanzdirektion zusammengestellten „Uebersicht der Vermögens- und Einkommenssteuerpflichtigen des Kantons Zürich für 1879“ hatte die Gemeinde Zürich

Vermögenssteuerpflichtige 3886,
Einkommenssteuerpflichtige . . . . 6364.

Auch unter diesen war eine erhebliche Anzahl dürftiger Steuerzahler; denn gegen 1290 Pflichtige musste wegen der Gemeindesteuer der Rechtstrieb angehoben werden [1]).

Das Staatssteuerregister zeigt an Vermögen 226,36 Mill., welches
687,084 Fr. Steuer trägt, und an Personaleinkommen 16,24 Mill., welches
444,657 Fr. Steuer zahlt.

1,131,741 Fr.

Die gesamte Staatssteuer für den ganzen Kanton betrug, wie wir gesehen, 3 1/3 Mill. und dazu trägt die Stadt Zürich, welche kaum 8 Prozent der Bevölkerung enthält, mehr als den dritten Teil bei.

Die Vermögenssteuerpflichtigen zerfielen in folgende Klassen;

29	Pflichtige	mit	1 Mill. Vermögen und mehr,
43	„	„	1/2—1 Mill. Vermögen,
150	„	„	1/4—1/2 „ „
225	„	„	1/10—1/4 „ „
362	„	„	50,000—100,000 Fr.,
654	„	„	20,000— 50,000 „
1109	„	„	5,000— 20,000 „
1314	„	„	100— 5,000 „
3886			

[1]) Rechenschaftsbericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Zürich im J. 1881 S. 54.

Die Einkommenssteuerpflichtigen zerfielen in folgende Schichten:

9	Pflichtige	mit	50,100	Fr.	und mehr	Einkommen,		
8	„	„	30,100	„	bis	50,000	Fr.	„
107	„	„	10,100	„	„	30,000	„	„
1005	„	„	3,100	„	„	10,000	„	„
807	„	„	2,100	„	„	3,000	„	„
2102	„	„	1,100	„	„	2,000	„	„
2326	„	„	600	„	„	1,000	„	„
6364								

Wenn man aus den beiden voraufgehenden Zusammenstellungen die Pflichtigen mit ganz kleinem Vermögen (unter Fr. 5000 reichlich ein Drittel) und mit minimem Einkommen (mehr als ein Drittel Fr. 1000 und darunter, 4428 mit Fr. 2000 und darunter, unter welchen natürlich viele, zumal die auf weniger als Fr. 1000 Einkommen Eingeschätzten, stark unterschätzt sind) — wenn man jene Mehrzahl der kleinen Steuerpflichtigen abzieht, so bleiben etwa 2000 Leute in der Stadt Zürich übrig, welche dem Staate ungefähr 1 Mill. Fr. an Vermögens- und Einkommenssteuer zahlen. Demzufolge bringt, bei vollkommener Gleichheit der politischen Rechte, gegenüber 72,500 Stimmberechtigten des Kantons Zürich etwa der vierzigste Teil der Bürger den dritten Teil der Steuern auf, schon dann, wenn von den grösseren Steuerkräften ausserhalb der Stadt Zürich ganz abgesehen wird.

Es versteht sich nun von selbst, dass bei der herrschenden Notlage der Finanzen der Ausfall, welchen man von der Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums erwarten muss und an amtlicher Stelle erwartet, gedeckt sein will. Einigermassen soll er dadurch gedeckt werden, dass die bestehende Progressivskala der Einkommenssteuer entsprechend verändert, die Energie in der Entfaltung der vorhandenen Progression also von zwei Seiten her verstärkt wird. Der Regierungsrat berechnet in seiner Weisung vom 29. Juli 1882, dass die Befreiung allein der Einkommenssteuerpflichtigen mit 600 bis 1000 Fr. Einkommen, welche die (der Wahrheit gegenüber lächerlich grosse) Zahl von 48,479 im Jahre 1879 ausmachen, einen Ausfall von 190,852 Fr. (beim bestehenden Normalsatze: 4 vom Tausend Vermögen, 8 vom Hundert Einkommen) zur Folge haben wird. Dazu käme der Ausfall auf die 16,668 Einkommenssteuerpflichtigen mit einem Einkommen von 1100 Fr. aufwärts, weil für jedes Einkom-

men, wie gross auch immer, die ersten 1000 Franken — so wie jetzt schon die ersten 500 Franken — steuerfrei sein sollen: dieser letztere Ausfall betrüge 198,295 Fr. Die Summe von beiden Posten wäre 389,147 Fr. oder ein Drittel der Gesamteinnahme aus der Einkommenssteuer. Nun soll die Skala so umgestaltet werden, dass thatsächlich die Erleichterung der ersten 1000 Fr. nur den Einkünften bis zu 2000 Fr. aufwärts zu gute kommt, dass die Einkünfte von 2000 bis 2500 Fr. die frühere Steuer zahlen, und dass erst von 2600 Fr. aufwärts die Erhöhung der Last gegenüber der bestehenden Steuer beginnt: z. B. Einkünfte von 3000 Fr. sollen 64 Fr. zahlen gegen bisherige 56 Fr., dann aber Einkünfte von 10,000 Fr. sollen 512 Fr. zahlen gegen bisherige 440 Fr. Auf diese Weise werden bloss 82,664 Fr. eingebracht, und neben der Deckung, welche die Einkünfte von 2000 Fr. aufwärts, für den Ausfall des erhöhten Existenzminimums, das ihnen selber zu gute kommt, durch die neue Skala aus sich selber aufbringen müssen, — bleibt ein Ausfall von 175,832 Fr. ungedeckt.

Es kennzeichnet die Scheu des Regierungsrates und aller für die Führung der Geschäfte verantwortlichen Kreise, dass man es nicht wagt, die bestehende Progression noch schärfer zu entwickeln, dass vielmehr der grössere Teil der neuen Entlastung der unteren Klassen ungedeckt bleibt. Es hätte nicht fern gelegen, aus der Vermögenssteuer den Ausfall einzuholen. Dass man es nicht gethan, ist ein deutliches Zeichen der Abneigung, die bestehenden staatlichen und kommunalen Lasten des Vermögens zu erhöhen; es darf aber vielleicht auch als ein erfreuliches Zeugnis der Mässigung angesehen werden, welche schon bisher in der rückhaltvolleren Progression der Vermögenssteuer zum Ausdruck gekommen ist (keine allgemeine Befreiung des kleinen Vermögens und durchweg eine mässige Progression im Verhältnisse von 1 : 2), und welche bei der Verbreitung des Vermögensbesitzes eine heilsame Wirkung geübt hat.

Die Verknüpfung dieses Antrages mit der Reform der Inventarisation legte freilich die Hoffnung nahe, aus dem verbesserten Einschätzungsverfahren möchten die neuen Mittel zur Deckung auch dieser Lücke fliessen.

Ja, man entwickelt nach der anderen Seite hin den Mut, ein Stück des Existenzminimums wieder zurückzunehmen, durch Erhöhung jener altdemokratischen Kopfsteuer, welche hier Aktivbürgersteuer heisst und ihrem Wesen nach die Verneinung des neudemo-

kratischen Existenzminimums ist. Diese hat gegenwärtig die geringe Höhe eines Drittels des jeweiligen Steuerfusses der Vermögenssteuer, das heisst bei 4 vom Tausend: 1 1/3 Fr. jährlich von jedem Stimmberechtigten; sie soll künftig statt des Drittels die Hälfte betragen, also 2 Fr. vom Aktivbürger, und dadurch ein jährliches Mehr von 51,799 Fr. bringen.

Die Arbeiten der kantonsrätlichen Kommission, welche sich mit der ganzen Vorlage des Regierungsrates seit Jahr und Tag beschäftigt, hatten sich zunächst auf die Frage der Inventarisation beschränkt. Nach dem Missgeschick dieses Stückes der Reform fragt es sich, wie man weiter vorgehen, welche Aenderungen der Vorschlag des Regierungsrates erfahren und was am Ende das Volk beschliessen wird. Ich habe von Anfang an den Eindruck gehabt, dass die Lostrennung der einen Frage der Inventarisation für die Volksabstimmung der Annahme dieses Reformpunktes besonders wenig günstig war: wogegen die Verknüpfung desselben mit dem süssen Gifte des Existenzminimums die Aussichten wohl verbessert hätte. Jetzt wäre um so mehr zu erwarten, dass eine Abstimmung des Volkes, die mit ähnlicher Ausschliesslichkeit das Existenzminimum zum Gegenstande hätte, eine grosse Mehrheit ergeben würde, wenn nicht die vorberatenden Behörden in der Verwerfung der Inventarisation begründeten Anlass fänden, mit dieser bedenklichen Massregel nicht weiter vorzugehen: schon deshalb bedenklich, weil ein neuer Ausfall der Jahreseinnahmen daraus entstehen wird, für welchen die Deckung fehlt.

Zu den hier entwickelten ziffermässigen Verhältnissen mag nur noch hinzugefügt werden, dass schon nach dem bestehenden Steuergesetze ein Personaleinkommen von 1000 Fr. bloss 8 Fr. zahlt, während ein Personaleinkommen von 4000 Fr. 100 Fr. zahlt und ein Personaleinkommen von 8000 Fr. 312 Fr., ein Personaleinkommen von 20,000 Fr. sogar 1232 Fr. zahlt, also von 1000 Fr. bis 20,000 Fr. eine Progression von 0,8 zu 6,16 vom Hundert. Die indirekten Steuern des Kantons sind gering — kaum zwei Fr. pro Kopf — und treffen zum grösseren Teile die Wohlhabenden; das Gleiche gilt von den Bundeseinnahmen aus Eingangszöllen und Postüberschuss. In den Gemeinden bestehen so gut wie gar keine indirekten Steuern, und wenn wir auch, wie sich weiter unten zeigen wird, mancherlei Reformbedürfnisse in dem kommunalen Steuersystem finden, so ist dies doch, bei Erwägung des politischen Macht-

verhältnisses, keineswegs geeignet, von sich aus ein Gegengewicht zu bieten.

Nicht weil ich meine, die steuerpflichtige Mehrzahl des Kantons Zürich befinde sich in so behaglichen Zuständen, dass es ihr leicht werde, wesentlich grössere Opfer für die öffentlichen Ausgaben zu bringen: dieser ökonomische Gesichtspunkt ist für mich überhaupt nicht entscheidend; sondern weil unverlierbare Forderungen der politischen Moral es so wollen, dass in diesen Herrschaftsverhältnissen auch eine angemessene Last und Verantwortlichkeit der herrschenden Mehrzahl aufrecht erhalten werde. Darum warne ich vor dem hier betretenen Pfade.

Ganz anders sind die Dinge geartet in den grossen monarchischen Staaten. Solange in den oberen Klassen und der Monarchie, oder in einem von beiden, ein entschiedenes Uebergewicht liegt im Gegensatze zu den neuen politischen Rechten der Mehrzahl des Volkes, ist der feste Punkt für die Steuerprogression gegeben, auf welchem der sittliche Halt des Staatslebens beruht. Bezeichnenderweise hat es dort bisher auch noch keine Not gehabt mit diesen Gefahren und die Freunde der Reform haben vielmehr nach der anderen Richtung auszuschauen gehabt.

Hiermit hängt eine so starke Entwickelung der indirekten, die Mehrzahl erfassenden Steuern zusammen, dass die etwaigen Massregeln der Steuerbefreiung für die kleinen Leute zum Teil nur finanztechnische Bedeutung hatten, indem sie die Form der direkten Besteuerung (mit Hanssen, Nasse, Neumann) als ungeeignet für die kleinen Leute betrachteten und deren gerechte Belastung in der zweckmässigeren Form der indirekten Besteuerung suchten.

Aber auch materiell und socialpolitisch stimme ich u. a. der Tendenz der preussischen Steuerreform zu, deren neuester Schritt die Befreiung alles Personaleinkommens bis zu 1200 Mark, die Erleichterung alles Personaleinkommens von 1200 bis 10,000 Mark aufwärts, nach der Vorlage der Regierung vom 17. Dezember 1883, sein soll; ich stimme namentlich dem Bestreben zu, die Steuerausfälle dieser Art durch Mehrbelastung des wesentlich grösseren, zumal des Vermögenseinkommens [1]) zu decken. Unter ganz anderen poli-

---

[1]) Was man bereits in dem ersten, von der Regierung dem Vereinigten Landtage im J. 1847 vorgelegten Entwurfe eines Einkommenssteuergesetzes beabsichtigt hat. Nasse, Preuss. Steuersyst. S. 69.

tischen Bedingungen — neben der stärkeren indirekten Last — wird hier die Progression verschärft, welche selbst bei einer grossen Verschärfung noch weit zurück bleibt hinter der in Zürich längst bestehenden Progression.

So ist ferner das englische Steuersystem mit Recht — aus Gründen der Finanztechnik und der Gerechtigkeit — von den Anfängen der Einkommenssteuer her bemüht gewesen, die unteren Klassen in weitgehendem Umfange frei zu lassen.

In den Jahren 1843—1853 blieben Einkünfte unter 150 £ ganz frei[1]), während die Steuer 7 d. (= etwa 3 %) betrug. Die Steigerung des Steuersatzes in den Jahren 1854—57 auf mehr als das Doppelte veranlasste dazu, die Einkünfte von 100—150 £ mit ermässigtem Satze heranzuziehen. Unter den niedrigeren Anforderungen seit dem Jahre 1858, welche in dem Jahrzehnte 1864 bis 1873 meist auf 4—5 d. vom £ herabgehen, in den darauf folgenden Jahren gar auf 2 oder 3 d. und erst in den allerletzten Jahren sich wieder etwas heben (1882: 5 d.; 1883: 6½ d.), werden neue Degressionen eingeführt: so ist von 1864—1873 das Einkommen unter 100 £ befreit und auf das Einkommen unter 200 £ wird eine Ermässigung um 60 £ gewährt. Bei den ganz niedrigen Steuersätzen der Jahre 1874—76 verstärkt man die Degression, indem man für Einkünfte unter 300 £ einen Abzug von 80 £ gewährt, jedes Einkommen unter 100 £ aber nach wie vor steuerfrei lässt. Endlich seit 1877 und so fortdauernd bis zum Jahre 1883, bei im ganzen höheren Normalsätzen, abermals eine Entlastung der kleinen Einkünfte: Einkommen unter 150 £ befreit und für jedes Einkommen unter 400 £ eine Entlastung um 120 £.

Ein Einkommen von 400 £ und darüber zahlt im Jahre 1883 = 2,71 %
„ „ „ 200 „ „ „ „ „ „ „ = 1,04 „
„ „ „ 150 „ „ „ „ „ „ „ = 0 „

Hierzu vergegenwärtige man sich nun, welche Steuerlast auf die Mehrzahl des Volkes in anderen Formen fällt, wie also jene von der Einkommenssteuer befreiten Staatsbürger anderweitig schon betroffen werden in einem Grade, dass daneben die Einkommenssteuer der Wohlhabenden und Reichen als eine sehr mässige Heranziehung der höheren Steuerkraft derselben erscheint, auch wenn man die Stamps und Taxes mit 14½ Millionen £ Ertrag zu den 12 Millionen £

---

[1]) Vgl. Statist. abstracts 1843—1882.

aus der Einkommenssteuer als vornehmlich von denselben Klassen getragen ansieht. Diesen 26½ Millionen £ stehen 20 Millionen £ Eingangszölle und 27 Millionen £ innere Verbrauchssteuern gegenüber, welche weitaus überwiegend die unteren Klassen und die kleinen Mittelstände treffen.

Man vergegenwärtige sich aber namentlich den staatsrechtlichen Zusammenhang, in welchem das allgemeine gleiche Wahlrecht noch heute nicht durchgesetzt, der traditionelle Einfluss der Aristokratie und der reichen Klassen aber, mit oder ohne die neuen demokratischen Wahlrechte, durch die sonstigen Institutionen wie durch die Macht der Gewohnheit ein so überwiegender ist, dass man trotz mancher Erfolge der demokratischen Einwirkungen auch heute noch den Zustand der Dinge in England als das Gegenteil der zürcherischen Demokratie betrachten darf.

Wenn das richtig ist, so wäre innerhalb des englischen Steuersystems eine fernere und schärfere Progression der Einkommenssteuer, ja eine wesentlich stärkere Teilnahme dieser Finanzquelle an dem Gesamtaufwande des englischen Staates vollkommen zu rechtfertigen, aus eben demselben Standpunkte, welcher das in Zürich schon jetzt Bestehende für bedenklich hält.

VI.

Sofern es sich um die Personaleinkommenssteuer handelt und um deren scharfe Progression (von Null bis nahe an 8 %), ist das Gemeindesteuerwesen Zürichs von den angedeuteten Bedenken frei: denn die Personaleinkommenssteuer ist nur für den Staatshaushalt eingeführt, für den Gemeindehaushalt hat das Volk sie verworfen[1]). Der letztere ruht daher fast ganz auf der Vermögenssteuer, welche nur zu einem bescheidenen Teile durch Kopf- und Haushaltungssteuer ergänzt wird, indem jeder Mann und jede Haushaltung den gleichen Betrag zahlen, wie 1000 Fr. Vermögen.

Auch die Vermögenssteuer für sich ist jener in der Progression steckenden Bedenken entkleidet; denn für die Gemeinde besteht selbst

---

[1]) Bei der Vorbereitung des Gesetzes betreffend das Gemeindewesen vom 27. Brachmonat 1875 wurde die Einführung der Einkommenssteuer vom Volke mit 28,893 gegen 16,540 Stimmen verworfen. Selbst in den Städten Zürich und Winterthur war die Mehrheit dagegen. Es blieb daher das Steuerwesen wesentlich auf der alten Basis des Gemeindegesetzes vom 20. Brachmonat 1855.

die mässigere Progression der Vermögenssteuer nicht, welche für den Staat seit dem Gesetze von 1870 eingeführt ist. Das ist aus politischen Gründen achtbar, wie es aus den allgemeinen Gründen der Besteuerung bekanntlich von zweifelhafter Gerechtigkeit ist.

Jene Achtbarkeit hindert aber nicht, dass immer noch, — weil nun einmal das unterschiedslose allgemeine Stimmrecht in vielen Gemeinden ebenso wie im Staate, auch in den heutigen Verhältnissen der Schweiz, einer ungleichen Vermögensverteilung gegenüber steht — ein bedenkliches Uebergewicht auf Seiten der wenigsteuernden Mehrzahl ruht. Nur da, wo die wahre ökonomische Grundlage jeder Demokratie, nämlich ein gleichmässig verbreiteter mittlerer Besitz, gegeben ist, da fallen die Bedenken fort. Offenbar findet sich im Kanton Zürich eine Anzahl ländlicher Gemeinden [1]) mit ausschliesslich landwirtschaftlichem Betriebe, wo dieses zutrifft: denn bei der Seltenheit grösserer Gutsbesitzer und bei der fast ausschliesslichen Herrschaft der bäuerlichen Wirtschaft ist hier mit der Landwirtschaft jene Gleichmässigkeit einigermassen gegeben. Da, wo die Industrie einsetzt, beginnt die stärkere Differenzierung, und vollends die Hauptstadt mit ihrer Umgebung enthält die ganze Mannigfaltigkeit der modernen Gegensätze.

Es ist nun ein eigentümliches Verhängnis, dass die Gerechtigkeit dahin treibt, gerade wegen derjenigen Gemeinden, welche bei dem bestehenden System der Vermögenssteuer schon hinreichenden Anlass zu politischen Bedenken geben, dieses System in einer Rich-

---

[1]) Der Bezirk Dielsdorf mit 25 Gemeinden und 2818 Haushaltungen (13,953 Einwohnern) hatte im J. 1879 2943 Vermögenssteuerpflichtige. Davon versteuerten Vermögen:

307:	100— 500	Fr.
410:	600— 1000	„
493:	1100— 2000	„
687:	2100— 5000	„
814:	5100— 20,000	„
175:	20,100— 50,000	„
43:	50,100—100,000	„
13:	100,100—250,000	„
1:	250,100—500,000	„
2943.		

Hiernach war mehr als die Hälfte zu einem Vermögen von 2100—20,000 Fr. eingeschätzt; fast drei Viertel (2169) auf 1100—20,000 Fr. Nur 57 zu mehr als 50,000 Fr. und davon weitaus die Mehrzahl unter 100,000 Fr.

tung umzugestalten, welche solche Bedenken vergrössern muss. Denn es kann keine Gerechtigkeit sein, dass Gemeinden wie die Stadt Zürich oder wie die ihre Vorstädte bildenden Ausgemeinden (Riesbach, Enge, Aussersihl, Oberstrass, Unterstrass, Fluntern, Hottingen, Hirslanden), mit der ganzen Mischung moderner Stände und Berufsarten, an diesem Vermögenssteuersystem sich genügen lassen.

Hier springt die Notwendigkeit einer Besteuerung des Personaleinkommens unzweifelhaft hervor, und wenn auch der in den Schweizer Kantonen wie namentlich in Zürich längst feststehende Grundsatz der Steuergesetzgebung, das fundierte Einkommen stärker zu belasten als das Personaleinkommen, im Gemeindehaushalt noch wesentlich weiter getrieben werden mag, als in dem Staatshaushalte: dazu ist doch kein Grund vorhanden, diesen Unterschied in der Belastung so weit zu treiben, dass alles Personaleinkommen befreit bleibt und statt dessen bloss jene rudimentäre Kopf- und Haushaltungssteuer fungiert, — rudimentär in allen den Gemeinden, in welchen die moderne Differenzierung der Einkommensarten und Einkommenshöhen Platz gegriffen hat. Es mag hier seltener vorkommen, als etwa im nordöstlichen Deutschland mit der Armut seiner gelehrten Berufsstände und seines Staatsbeamtentums, dass namhafte Personaleinkünfte von gänzlichem Vermögensmangel begleitet sind: aber dennoch kommen solche Fälle auch hier vor; dennoch gibt es auch hier, — unabhängig von derartigen Extremen, — Advokaten, Aerzte, Ingenieure, welche Einkünfte von 20,000—30,000 und mehr Franken durch ihre Arbeit erwerben, ohne ein irgend entsprechendes Vermögen zu besitzen; dennoch weisen Stadt und Vorstädte von Zürich eine grössere Anzahl von Personaleinkünften auf, welche kaum mit einem gleich hohen Vermögensbesitz Hand in Hand gehen.

Diese Personaleinkünfte der Kommunalbesteuerung zu entziehen, ist nicht gerechtfertigt. Es mag nach Lage der thatsächlichen Einschätzungsverhältnisse eine Art von ausgleichender Gerechtigkeit in dieser Befreiung gegeben sein, weil das Personaleinkommen sich im grossen ganzen nicht ebenso leicht der zutreffenden Einschätzung entzieht, wie das Vermögen, weil eine Reihe von öffentlichen Gehalten offen zu Tage liegt, weil auch nichtöffentliche Personaleinkünfte, mit seltenen Ausnahmen, die Täuschung niemals so weit treiben können, wie es mit dem Vermögensbesitz nicht selten geschieht [1]. Aber

[1]) Daneben ist es dann wieder eine Thatsache, dass bei dem überwiegend kommunalen Element in der gemeinsamen Einschätzungsbehörde für Staats- und

diese gebrechliche Art von ausgleichender Gerechtigkeit kann doch nur so lange Stich halten, als man überhaupt eine principielle Kritik und eine darauf gebaute Reform hintansetzt. Sie schliesst auch, im rein thatsächlichen Sinne, nicht aus, dass eine grosse Zahl von individuellen Fällen durch sie keineswegs ausgeglichen wird.

Soweit es aber wahr ist, dass die Einschätzung des Personaleinkommens näher zu der Wahrheit gelangt als die Einschätzung des Vermögens, würde eine Verteilung der kommunalen Steuerlast, welche das Personaleinkommen stärker heranzieht als bisher und dadurch das Vermögenseinkommen erleichtert, nach ihrem Teile dazu beitragen, dass die ansehnliche Höhe der Gemeindesteuern sich künftig auf einen etwas zuverlässigeren Einschätzungsapparat stützen dürfte als bisher.

Die Summe des Personaleinkommens als ein Ganzes mag bei dem heutigen System eine relative Berechtigung zur Befreiung von der Gemeindelast haben: aber die zutreffende Erfassung des einen Steuersubjekts gegenüber dem andern wird vermittelst der Heranziehung dieses Faktors verbessert werden.

Wenn man (ich verweise auf die früher gegebenen Zahlen zurück) von dem heutigen Umfang der Einkommenssteuer im Kanton Zürich redet, so haben daran die Gemeindesteuern den Löwenanteil. Die Summe derselben, nahezu 6 Mill. Fr., nähert sich dem Doppelten der Staatssteuer; davon kommen allein 2$^{3}/_{4}$ Mill. Fr. auf den Bezirk Zürich (27,69 Fr. auf den Kopf der Bevölkerung; 130 Fr. auf die Haushaltung), also nicht viel weniger als die Staatssteuer für den ganzen Kanton beträgt. Der Steuersatz für die Stadt Zürich und ihre Ausgemeinden ist 6—7 vom Tausend, während er für den Staat 4 vom Tausend ist, und hier die ersten 20,000 Fr. nur zur Hälfte fasst.

Die angedeutete Reform, die Personaleinkommensbesteuerung in den Gemeindehaushalt einzuführen, würde nun allerdings immer nur eine sehr relative Verbesserung im angedeuteten Zusammenhange bleiben. Es würde an Ungleichheit und individueller Ueberbürdung das meiste ungebessert übrig bleiben, solange es nicht ge-

---

Gemeindebesteuerung die Aufmerksamkeit mehr auf die Erfassung von Vermögen zur Besteuerung gerichtet ist, weil hieran auch die Gemeinde ein Interesse hat und zwar ein sehr grosses Interesse, während die Höhe des Personaleinkommens mit geringerem Interesse angesehen und untersucht wird. Beweis dafür: der Mangel an Kontrolle selbst über Staatsgehalte, welche sich öfters der zutreffenden Einschätzung zu entziehen wissen.

lungen ist, das Einschätzungsverfahren eingreifend zu verbessern. Der einseitige Druck der direkten Steuerlast, welcher das nach sonstigen finanziellen Ueberzeugungen zur Beweglichkeit bestimmte Element des Steuersystems zum Stillstande verurteilt hat, würde selbst nach solcher Verbesserung, bei den vorhandenen staatsbürgerlichen Empfindungen, schwerlich beseitigt werden. Die schärfere Entwickelung der Progression vollends, welche mit der Personaleinkommenssteuer verknüpft ist, würde ihrerseits die oben angedeuteten Bedenken verstärken. Ein kräftiger Schritt der Reform dürfte bei dieser Lage der Dinge wohl nur von Massregeln zu erwarten sein, welche neue Elemente in das Steuersystem einfügen, die entweder unmittelbar oder doch mittelbar dem Gemeindehaushalt zu Hilfe kommen, die also entweder den embryonischen Andeutungen etwa des heute schon bestehenden Drittelsanteils der Gemeinden an der staatlichen Hundetaxe weiter nachgehen oder doch durch die neuen Finanzmittel des Staatshaushaltes die Gesamtsumme der direkten Steuern derart erleichtern, dass die Gemeinden nun freiere Bewegung in ihrer Verfügung über dieselben erhalten.

Jedoch wie hier auf die Abhängigkeit der Gemeinden von dem sie umschliessenden Staatsverbande gedeutet ist, so liegt die Hoffnung für das kleine Staatswesen in dessen Beziehung zu dem höheren Verbande, zu dem Bundesstaate. Und davon werden wir später reden.

Regierungsrat und Kantonsrat von Zürich haben die Reform der Gemeindesteuern ungefähr gleichzeitig mit den oben erwähnten Reformen der Staatssteuer angefasst; mit wiederholten Unterbrechungen, zu welchen ein verbreitetes Gefühl der schliesslichen Erfolglosigkeit der Entwürfe veranlasst hat, ist folgendes angeregt worden.

Am 26. Februar 1879 beschloss der Kantonsrat: es solle eine (Personal-) Einkommenssteuer in denjenigen Gemeinden eingeführt werden, in welchen der Ertrag die Hälfte der Haushaltungssteuer erreiche und mindestens 200 Fr. betrage; von jedem Einkommen sollten die ersten 1000 Franken frei sein und auch im übrigen sollte die Steuer progressiv gestaltet sein: daneben war vorgesehen, die Steuer sollte nur in solchen Gemeinden eingeführt werden, in welchen die Zahl der zu 2000 Fr. taxierten Einkünfte eine gewisse Prozentzahl der Einkünfte von 1100 Fr. und darüber erreichte; wo die Steuer eingeführt würde, da sollte die Haushaltungssteuer auf die Hälfte herabgesetzt werden. Das Nähere auszuarbeiten, wurde dem Regierungsrate aufgegeben. Dieser berichtete am 24. April 1879

und am 31. Mai 1879 darüber, entwickelte aber wesentlich verschiedene Ansichten: die Haushaltungssteuer dürfe nicht vermindert werden, weil sonst die Finanzen der weitaus grössten Zahl der Gemeinden empfindlich gestört werden würden; ferner solle das Personaleinkommen in allen Gemeinden besteuert werden, weil eine Ungleichheit der kommunalen Steuersysteme grosse Schwierigkeiten für die wechselseitige Abrechnung der Gemeinden bei Wohnsitzwechsel der Pflichtigen u. dgl. zur Folge haben müsste.

Eine Beratung dieser Vorlage, welche die Angelegenheit förderte, unterblieb, hauptsächlich deshalb, weil der Kantonsrat die Reform des Staatssteuergesetzes als notwendige Voraussetzung dieser Reform ansah. So vergingen weitere drei Jahre, bis der Regierungsrat — gleichzeitig mit dem Entwurf für die Staatssteuer — am 17. Juni und 29. Juli 1882 eine neue Vorlage machte. Nach dieser ist der Einkommenssteuerkataster für die Gemeinden der gleiche wie derjenige für die Staatssteuer (gemäss der neuen Vorlage), aber der Steuerfuss ist derart ermässigt, dass er nur ein Viertel des Steuerfusses der Staatseinkommenssteuer beträgt [1]). Während nach dem Entwurfe des Staatssteuergesetzes ein Jahreseinkommen von 2500 Fr. bei 4 p. Tausend für den Staat 40 Fr. zu steuern hat, zahlt bei 8 ‰ an die Gemeinde das gleiche Einkommen bloss 20 Fr.

Für die Gesamtheit der Gemeinden des Kantons wird eine Summe des Ertrags von 59,000 Fr. berechnet bei 1 ‰ Vermögenssteuer; davon fällt auf den Bezirk Zürich allein 40,000 Fr. Bei einem Satze von 6 ‰ würde das für den ganzen Kanton 354,000 Fr. ergeben, für den Bezirk Zürich allein 240,000 Fr., also noch nicht ein Zehntel der bisherigen Steuersumme selbst für diesen an der Reform hauptsächlich beteiligten Bezirk.

Und dieses trotz — freilich zugleich auch wegen — Festhaltung der Progression des Staatssteuergesetzes. „Nachdem der h. Kantonsrat sich bereits früher in grosser Mehrheit auf den Standpunkt gestellt hat, es sei auch für die Einkommenssteuer zu Gunsten der Gemeinde eine progressive Besteuerung in Aussicht zu nehmen, scheint es uns nicht angemessen zu sein, sagt die Weisung des

[1]) Im Staatssteuergesetze heisst es: jedes Hundert des Einkommenskatasters zahlt 2, so oft das Tausend des Vermögenskatasters 1 zahlt; im Gemeindeeinkommenssteuerparagraphen aber heisst es: jedes Tausend des Einkommenskatasters zahlt 5 Fr., so oft von 1000 Fr. Vermögen 1 Fr. erhoben wird.

Regierungsrats, nochmals auf die Streitfrage einzutreten, ob, nachdem eine progressive Besteuerung des Vermögens zu Gemeindezwecken in der Verfassung ausdrücklich verboten, eine derartige Besteuerung des Einkommens gestattet sei.“

Es darf hier daran erinnert werden, dass die Gemeinde, anders als der Staat mit seiner dürftigen Aktivbürgersteuer, den Mann und die Haushaltung so hoch besteuert, wie jedes Tausend Vermögen: bei 6‰ zahlt also ein Mann mit eigener Haushaltung 12 Fr., auch wenn er gar kein Vermögen und ein minimes Personaleinkommen hat.

Dass dennoch die Progression des Staatssteuergesetzes, ja vielleicht jede starke Progression die Bedenken vermehren muss, welche sich an diese politische Umgebung knüpfen, ist bereits zur Genüge von uns bemerkt worden.

Die Vorlage selber, jetzt anderthalb Jahre lang in den Händen des Kantonsrates oder seines Ausschusses, harrt noch ihrer weiteren Behandlung.

VII.

Ein zweiter wichtiger Gegenstand muss indessen auch erwähnt werden, welcher zur Reform des züricherischen Gemeindesteuerwesens gehört.

In meinen älteren Erörterungen habe ich bereits darauf hingewiesen, dass die Gesichtspunkte, unter welchen eine Besteuerung gerechterweise einzutreten hat, in der züricherischen Gesetzgebung auf unklare Weise vermischt sind. Ich habe dies namentlich an der Bestimmung des Staatssteuergesetzes von 1870 gezeigt, nach welcher das Grundeigentum, welches auswärts wohnenden (und auch einem fremden Staatsverbande angehörenden) Personen gehört, gerade so besteuert wird, wie wenn es einem darauf wohnenden Einheimischen gehört. Die analogen Bestimmungen des Gemeindesteuergesetzes habe ich gleichfalls hervorgehoben. Es sind dies Vorschriften, welche mit dem Gedanken der Ertragssteuer zusammenfallen, welche daher das Objekt zur Steuer heranziehen wegen des Interesses, welches das Objekt (oder die Person vermöge ihres Objekts) an den Leistungen von Staat und Gemeinde haben.

Es braucht nicht besonders betont zu werden, dass im Grunde der Steuerparagraph der Staatsverfassung (Art. 19: „alle Steuerpflichtigen haben im Verhältnisse der ihnen zu Gebote stehenden

Hilfsmittel an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen") im Widerspruche zu solchen Vorschriften steht. Denn es scheint uns wichtiger, dass der Gerechtigkeit gewillfahrt werde, als dass ein, in sich unfertiger, Verfassungsartikel als leitende Norm betrachtet werde, da er vielmehr der Berichtigung bedarf. Die Gerechtigkeit aber liegt auf dem Wege, welchen das Leben bisher, unsicher tastend, eingeschlagen, welchen die Gesetze indessen aus Mangel an principieller Klarheit ungenügend ausgeebnet haben.

Seit K. G. Kries [1]) auf die relative Berechtigung der beiden Steuergründe, des „Vorteils" und des „Opfers", aufmerksam gemacht hat, ist der Ausgangspunkt gegeben, um die Widersprüche zu lösen, in welche sich aus Mangel dieser Unterscheidung das Leben immer wieder verstrickt hat. Die Steuertheorie hat in dem seitdem verflossenen Menschenalter die Sache weiter geführt, aber noch keineswegs bis zum Abschlusse gebracht. Das Material, welches die Praxis aufwirft, wächst unterdessen massenhaft an; es wächst in dem Grade, als die Beweglichkeit der modernen Menschen ein buntes Vielerlei von Steuerverhältnissen erzeugt, aus dem heraus die Fragen entstehen: warum soll in diesem oder jenem gegebenen Verhältnisse der Einwohner der fremden Gemeinde, des fremden Kantons, des fremden Reiches, zu dieser oder jener Steuer herangezogen werden? Was soll der Bürger leisten und was der Nichtbürger? Was der Anwesende und was der Abwesende? Welche Steuer ist für diesen, und welche Steuer ist für jenen bestimmt?

Eine lange Reihe von theoretischen Auseinandersetzungen, dann eine mühsame Fortentwickelung der Steuergesetzgebung im Sinne der Ordnung und Klarheit, welche aus theoretischen Einsichten zu erwarten ist, endlich die Uebereinstimmung der verschiedenen Gesetzgebungen derart, dass ausspringende und einspringende Ecken sich vermöge eines „internationalen Finanzrechts" ineinander fügen lassen: — das ist die Aufgabe, deren Lösung den Forderungen der Gegenwart und Zukunft im Steuerwesen gerecht werden soll.

Ich nenne hier nur einen Rechtsfall aus der täglichen Praxis. Der preussische Unterthan, welcher einkommenssteuerpflichtig ist, bleibt einkommenssteuerpflichtig, so lange er dem Unterthanenverband angehört, auch wenn er im Auslande seinen Aufenthalt nimmt.

---

[1]) Regelung der Grundsteuer in Preussen, 1855, S. 80 ff. besonders S. 90 ff. Zeitschrift für die ges. Staatswiss. 1855.

Lebt er in der Schweiz, etwa in Zürich, so hat er das gleiche Einkommen, als Fremder so gut wie als Bürger, auch hier nach dem hiesigen Steuergesetze zu versteuern. Wofür steuert er nun? In der Heimat kraft seiner staatsbürgerlichen Pflicht; in Zürich offenbar nicht aus dem gleichen Grunde, sondern etwa: als Mensch überhaupt? oder wegen der Vorteile, die ihm hier zu teil werden? Anderseits haben in Preussen ebenso wie in Zürich „alle Einwohner des Staats (sowie die im Auslande sich aufhaltenden Staatsangehörigen)“ die Einkommenssteuer zu entrichten [1]). Es entsteht bei einer Doppelbesteuerung von hier aus also die gleiche Reihe von Fragen und Zweifeln. Es ist nur eine scheinbare Klärung der Gesichtspunkte, wenn in Zürich eine besondere „Aktivbürgersteuer“ besteht, welche bloss der Staatsbürger, nicht der Fremde zahlt. Denn auch abgesehen von dem Zusammenhange ihrer Entstehung, welchen wir kennen, weist ihre minime Geringfügigkeit den reichen Mann, der hier Vermögens- und Einkommenssteuer zahlen soll, sei er Bürger oder nicht, deutlich auf die Frage zurück: ob man solche Progressivsteuern wohl zahlen soll um des genossenen Vorteils willen, und wenn nicht, ob der Fremde in ihnen staatsbürgerliche Pflichten erfüllen soll wie der Einheimische.

Mit dem Trumpfe, dass es eben der Schaden sei, welchen jeder tragen müsse, der nicht in seinem Staate lebe und wirke, dass die Gesetzgebung sich daher über solche Anomalien kühl hinwegzusetzen habe, als über Ausnahmen, für welche sie gar nicht berechnet sei, — mit diesem Trumpfe kann man heute wohl nicht mehr kommen. Denn das Leben treibt immer häufiger derartige Anomalien hervor, und es wird auf die Länge der Zeit immer notwendiger, die Gesetzgebung darauf einzurichten [2]).

---

[1]) Dagegen befreit das Steuergesetz von Baselstadt vom 6. April 1840 „solche hier niedergelassene Schweizerbürger und Ausländer, die bloss aus ihren Zinsen leben und keine Liegenschaften besitzen“. Renward Meyer, Materialien I, 42. Aehnlich ein neues Gesetz für die Stadt Chur (Graubünden) von 1882, welches für Rentner ein Aversum zugesteht.

[2]) Hier ein Beispiel, wie die Bürger der Stadt Zürich über die Erde zerstreut sind, und wie anderseits die Nichtbürger der Stadt Zürich gemischt sind.

Bürger gibt es 14,577: davon wohnen in Zürich 7781, in den 9 Ausgemeinden der Stadt Zürich 2077, in den andern Gemeinden des Kantons Zürich 1163. In den andern Kantonen der Schweiz wohnen 1081. In den Staaten Europas wohnen 1711, nämlich: in Deutschland 570, Frankreich (190 in Paris) 368, Italien 247,

Wenigstens eine Anerkennung, dass geholfen werden muss, besteht insoweit, als im Bereiche eines grösseren Ganzen das Verbot der „Doppelbesteuerung“ gegenüber den darin beschlossenen öffentlichen Haushaltungen ausgesprochen ist und durch die vorhandenen Instanzen gehandhabt wird. So im Deutschen Reich durch das Gesetz vom 13. Mai 1870, so im schweizerischen Bundesstaat durch Art. 46 der Bundesverfassung vom Jahr 1874, welchem ein Gesetz erst folgen soll. Ueber diese Grenzen eines geeinten nationalen Ganzen hinaus fehlt die gleiche Abhilfe: während sie doch ebenso notwendig ist [1]). Aber gerade mit dem Augenblicke, wo sie gewährt werden soll, werfen sich die Zweifel entgegen, die wir kennen gelernt haben: und sie wollen mit der Bestimmtheit eines positiven Gesetzes, jedenfalls eines positiven Richterspruches, gelöst sein. Ob diese Bestimmtheit wissenschaftlich Stich hält, ob sie nicht, weil bloss äusserlich, alsbald wankend und besserungsbedürftig wird, das hängt von ihrer inneren Stärke ab. Wenn also beispielshalber die Motive zum Entwurf des Gesetzes wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 zu §. 1 erklären [2]): „Davon ausgehend, dass der Steuerpflichtige hauptsächlich im Staate seines Wohnsitzes des staatlichen Schutzes geniesst und dort an den gemeinnützigen Anstalten teilnimmt, sowie auch aus praktischen Rücksichten, hat der Entwurf es vorgezogen, das ausschliessliche Besteuerungsrecht an den Wohnsitz, statt an die Staatsangehörigkeit

---

England 162, Oesterreich 140, Russland 114, Holland 36, Belgien 31, Türkei 14, Rumänien 13, Spanien 8, Griechenland 3, Schweden 3, Norwegen 1, Dänemark 1. In Amerika wohnen 538, in Afrika 46, in Asien 51, in Australien 9, auf der westind. Insel Saba 10. Als Handwerker befinden sich „in der Fremde“ 46, und unbekannten Aufenthaltes und verschollen sind 64.

Die Nichtbürger sind aus folgenden Ländern: Kantonsbürger 5114 Seelen, Bürger der andern schweiz. Kantone 3518, Deutschland 3000 (nämlich Württemberg 878, Baden 836, Preussen 806, Bayern 332, Sachsen 148), Oesterreich (28 Ungarn) 232, Frankreich 170, Italien 58, Amerika 32, Spanien 19, Dänemark 13, Norwegen 12, Holland 10, Russland 5, Türkei 4, Belgien 4, England 3, Rumänien 3, Griechenland 2, Luxemburg 1, Schweden 1; zusammen 12,201 Seelen. (Etat der Bürger und Niedergelassenen der Stadt Zürich für 1883.)

[1]) Neuerdings u. a. Petition von 44 in Mailand lebenden Tessinern an den schweizerischen Bundesrat (Mai 1882) um internationale Regelung der Doppelbesteuerung.

[2]) Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1876: M. Seydel, Die Deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 177.

zu knüpfen" — so ist diese Begründung kaum in Einklang zu bringen mit jetzt allgemein anerkannten Auffassungen der wesentlichen Grundlagen des Staatsverbandes und der Staatsverpflichtung. Wenn wir aber den einseitigen Standpunkt einer solchen Rechtfertigung durch das Interesse verwerfen: was setzen wir an die Stelle? Die Trennung von Staatsbürgertum und wirklichem Zusammenleben bietet der Steuerlehre ein Problem, welches — so weit ich finden kann — der Lösung noch harrt [1]).

Doch wir kehren zu unserem Ausgangspunkt zurück: das angeführte Beispiel war, statt zahlreicher anderer, dazu bestimmt, die weittragenden Konsequenzen des Punktes anzudeuten, von welchem wir zu reden haben.

Es handelt sich um die Besteuerung der Aktiengesellschaften für die Gemeindehaushaltungen.

Während nach §. 137 des Gemeindegesetzes die Besteuerung wesentlich darauf gerichtet ist, physische und juristische Personen nach dem Grundsatze der Leistungskraft zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen (Grundstücke mit Abzug der darauf haftenden Schulden, Gewerbebetriebe „für einen demselben entsprechenden Teil des Vermögens" ihres Besitzers): sollen „Aktiengesellschaften für den vollen Wert ihres in der Gemeinde gelegenen Grundeigentums" besteuert werden. Nach dem Staatssteuergesetze dagegen haben Aktiengesellschaften bloss ihre Reservefonds und die Aktionäre die Aktientitel (nach Massgabe des Verkehrswertes) zu versteuern. Weil nun zur Gemeindesteuer (ebenfalls nach §. 137) Aktiengesellschaften gleich anderen Korporationen, die in der Gemeinde domiziliert sind, für dasjenige Vermögen zu steuern haben, welches zur Staatssteuer eingeschätzt ist: so erkennt, nach vielfachen Beschwerden und erfolglosen Klagen beim Bundesgericht wegen Doppelbesteuerung, jetzt der Regierungsrat in seiner Mehrheit, dass diese Bestimmung fallen müsse. Sie sei im Widerspruche mit dem Steuerparagraphen der Staatsverfassung: denn mit diesem habe doch gesagt werden wollen, dass nicht der Wert einer Liegenschaft, sondern die ökonomische Lage des Besitzers derselben in Betracht zu ziehen sei, und dass keinenfalls einzelne Kategorien von Grundeigentümern einer ausnahmsweisen Behandlung unterstellt werden sollen.

---

[1]) Dieser Frage gegenüber ist offenbar das Auskunftsmittel der indirekten Besteuerung ein sehr äusserliches und rohes: es vermeidet eben, dass die Frage aufgeworfen wird.

Die Minderheit des Regierungsrats hebt dagegen hervor — was auf einen ganz anderen Gesichtspunkt als den Einen Grundsatz der Verfassung, damit aber zugleich über die Frage der Aktiengesellschaften weit hinaus deutet — dass es Aktiengesellschaften gibt, welche bewirken, dass sich eine grosse Zahl von Arbeiterfamilien mit geringer Steuerkraft in einer Gemeinde ansiedelt, wodurch die Gemeinde zu grossen Ausgaben, zumal für das Schulwesen, genötigt werde. Könne man nicht das Grundeigentum treffen, so werde in vielen Fällen für die Gemeinden von solchen Aktiengesellschaften gar nichts erhältlich sein.

Diese Minderheit im Schosse des Regierungsrates hat denn sofort nach Bekanntwerden des neuen Entwurfes durch die Beschwerdeschriften mehrerer Gemeinden Unterstützung erhalten. Schon mit den wenigen Worten ist für uns eine Reihe wohlbekannter Erwägungen zurückgerufen, welchen namentlich E. Nasse in seinem Gutachten über die „Kommunalsteuerfrage“ Ausdruck verliehen hat.

Die Vorstadtgemeinden von Zürich sind vorzugsweise an dieser Sache beteiligt. Die Gemeinde Wiedikon reichte eine Petition bei dem Kantonsrat ein mit dem Nachweise, dass 7 auswärts domizilierte Aktiengesellschaften in ihrem Banne Grundeigentum zum eingeschätzten Werte von 3 Mill. Fr. besitzen und dass durch Annahme des Entwurfs die übrig bleibenden Steuerpflichtigen 12 p. Mill. zu zahlen haben würden. Bald darauf kam Aussersihl, die industrielle grosse Vorstadt, in deren Bereich sich die Bahnhöfe und Werkstätten der Nordostbahngesellschaft ausdehnen: der Gemeinderat setzt auseinander, dass die ökonomische Lage der Gemeinde, in welcher schon eine Steuer von 8 ‰ bezogen werde und doch immer ein Deficit herrsche, das bisherige Besteuerungsrecht gegenüber den Aktiengesellschaften durchaus notwendig mache. In den Jahren 1876—1882 sei die Bevölkerung von 9799 auf 15,500 Seelen gestiegen, die Schülerzahl von 936 auf 1702 (also in wesentlich stärkerem Verhältnisse) und die Lehrerzahl von 12 auf 23. Es seien meistens vermögenslose Arbeiterfamilien zugezogen, welche viele Kinder besitzen, aber die Steuerkraft der Gemeinde nicht vermehren: dagegen steht eine Steigerung der Ausgaben für neue Strassen, Schulhäuser, Lehrkräfte in Aussicht. Das ganze Steuerkapital betrage 14 Mill. Fr., davon allein die Liegenschaften der Aktiengesellschaften 3 Mill. und beim Verluste der letzteren müsste der Steuerfuss um 3 ‰ erhöht werden, was einen unerträglichen

Steuerdruck und Steuerflucht zur Folge hätte. „Die Gemeindesteuer der Aktiengesellschaften, heisst es in der Petition mit richtigem Instinkt, ist als eine Art Grundsteuer aufzufassen, welche gleich den Verwaltungs- und Betriebskosten zu verrechnen ist.“

Ganz ähnlich waren die Ausführungen der Petition, welche die kleinere Nachbargemeinde Oerlikon vorlegte [1]).

Die Kommission des Kantonsrats schloss sich dem Standpunkte der Minderheit des Regierungsrats an und der Fortgang der Sache hat im Zusammenhange mit den sonstigen Reformaufgaben der Steuergesetze bisher gestockt und erst von der Zukunft ist weiteres zu gewärtigen.

Indessen, wenn es wirklich — wie zu hoffen ist — beim alten sein Bewenden hat, so ist, gegenüber dem Grundzuge des züricherischen Steuergesetzes für Staat und Gemeinde, nur eine Inkonsequenz festgehalten, welche das dringende Bedürfnis des Lebens der Konsequenz des Gedankens abgerungen hat. Die Aufgabe geht, will man nicht in dem Widerspruche stecken bleiben, über diesen einen Punkt hinaus: es kommt darauf an, aus der Natur der Gemeinschaften und der mannigfaltigen Beziehungen des einzelnen zu ihnen, in den verschiedenen Gliederungen des öffentlichen Lebens, in Gemeinde, Bezirk, Kanton, Bundesstaat, endlich im internationalen Verkehr, durchgreifend zu bestimmen, warum und was jeder einzelne an öffentlichen Beiträgen zu leisten habe.

Wenn irgendwo, so ist hier wieder einmal ein Gegenstand im Wege, über welchen die „praktische“ Weisheit stolpert, und welchen nur das auf den Grund gehende Denken d. h. die Wissenschaft aus dem Wege räumen kann. Bereits angesichts der trefflichen juristischen Preisschriften über die Doppelbesteuerung, welche in der diesem Aufsatze vorausgeschickten Litteratur genannt sind, habe ich bei früherem Anlass bemerkt, dass die Mühsal der privatrechtlich geübten Juristen, sei es in der Judikatur des Bundesgerichts, sei es

---

[1]) Wie im Gegensatze zu diesen Fällen sich einzelne Gemeinden (wenigstens in älterer Zeit) mit grossen Industriellen — wider das Gesetz — abgefunden haben, zeigt der flagrante Fall der Gemeinden Uster u. a. mit dem Baumwollspinner Kunz: wogegen gerichtet ist Bluntschli, Rechtsgutachten in der Streitfrage der Gemeinden Uster u. s. w. gegen die Erben des Oberstlieuten. Kunz, betreffend Steuerforderung, 1862. Vgl. hier besonders S. 11. Der Regierungsrat von Luzern ist gegen diesen „Brauch“ schon am 6. Mai 1847 eingeschritten und hat solche private Steuerverträge als nichtig erklärt.

in solchen gelehrten Untersuchungen, aus sich heraus niemals das Erforderliche leisten kann: mit der herkömmlichen Jurisprudenz kann man die Paragraphen des positiven Rechts leidlich interpretieren, die einzelnen Fälle leidlich aburteilen und aus einer Reihe von Präjudizien dann einen Durchschnitt ziehen; aber einen festen Grund gewinnen, welcher der Gesetzgebung fehlt, dessen sie aber nicht entbehren kann, wenn sie gerecht und dauerhaft sein will, — auf diesem Grunde dann die Gesetze mit Verständnis auslegen und handhaben: das kann nur eine Wissenschaft, welche, hinter das durchsichtige Lattenwerk des positiven Rechts zurückgehend, dessen Gebrechlichkeit und Lückenhaftigkeit durchschauend, festere Stützen zu bieten fähig ist, die Dauer verheissen, weil sie der Sache an die Wurzel gehen. Solange aber die Jurisprudenz noch in einem Gegensatze der „rechtlichen“ und „wirtschaftlichen“ Begründung der Steuer befangen ist, deckt sie das Problem zu, welches zu erschliessen ist.

VIII.

Endlich ein letzter Hauptpunkt kantonaler Steuerreform, welcher im Bereiche des geltenden Steuergesetzes ins Auge gefasst worden ist.

Das eidgenössische Bundesgesetz über den „Militärpflichtersatz“ vom 28. Juni 1878[1]), manchen kantonalen Anregungen und Anfängen nachfolgend, bestimmt in seinem Art. 5, dass das in landwirtschaftlichen Gebäuden und Grundstücken steckende Vermögen — nach Abzug der darauf haftenden Hypothekenschulden — nur zu drei Viertel seines Verkaufswertes zu versteuern sei.

Der Entwurf des Züricher Regierungsrates vom 1. Juni 1882 will das Gleiche. Er rechtfertigt dieses erstens durch die Erwägung, nach welcher man anderswo (nicht in Zürich) das offen zu Tage liegende Einkommen von Staatsbeamten etwa bloss zur Hälfte versteuern lässt: das im landwirtschaftlichen Besitztume liegende Vermögen werde am leichtesten richtig geschätzt und zur Steuer herangezogen; zweitens durch die Rücksicht auf die geringen Erträgnisse der Landwirtschaft.

Beide Gründe sind beachtenswert und zum Teil beweiskräftig.

Es ist unbestreitbar, dass für Staat und Gemeinde das sonstige Vermögen sich leichter dem öffentlichen Auge entzieht, als das in

---

[1]) Wortlaut desselben in meinen frühern Aufsätzen, die im Eingange angeführt sind.

Grundstücken offenbare. Der alte Grundsatz der englischen Gemeindebesteuerung nach dem „real visible property" ist unhaltbar für die heutige Gesellschaft; aber er ist in seiner rohen Einfachheit bequem und handgreiflich. Das unsichtbare Vermögen ist vielfach auch das unfassbare Vermögen, sei es nun, dass die Gesetzgebung diese Unfassbarkeit von vorneherein anerkennt oder nicht. Der uns bekannte Zustand der Einschätzung bestätigt die Zweifel dieser Sachlage.

Es ist dann ebenfalls wahr, dass ein ansehnlicher Teil der kleinen Landwirte einen dürftigen und mühseligen Ertrag aus dem Boden herauswirtschaftet [1]), welcher geringer ist als die Rente anderer Kapitalanlagen. Auch die Klärung mancher Missverständnisse über den Grund dieser Erscheinung hebt leider die Thatsache nicht auf, dass die kleinen Landwirte nur eine mässige Steuerkraft besitzen. Ja, diese Klärung bekräftigt die Thatsache. Denn wenn in Landschaften mit verbreitetem Kleinbesitz der Kampf um die Existenz sich zu einem Kampfe um die Scholle gestaltet und dieser Kampf oft eine unverhältnismässige Steigerung der Bodenpreise zur Folge hat, so ist der kleine Bauer in erster Reihe ein landwirtschaftlicher Arbeiter, welcher das Glück, auf dem Eigenen zu arbeiten, mit dem Schweisse seiner Arbeit bezahlt. Aus der Enquete des benachbarten Grossherzogtums Baden ist zu entnehmen, dass die Grundstückspreise durchaus nicht immer in dem Gebiete intensivsten Anbaus und grösster Fruchtbarkeit am höchsten sind, sondern oft gerade in solchen Landesteilen zu einer enormen Höhe getrieben werden, in denen die Bodenverhältnisse schlecht, das Klima rauh, die Wirtschaftsweise eine extensive ist, so dass nur durch eine bewunderungswerte Einfachheit der Lebensweise dieses Missverhältnis ausgeglichen werden kann [2]).

Räumen wir solches also der wohlwollenden Absicht des Entwurfes ein, so bleiben doch auch Bedenken übrig.

Erstens fragt es sich: wo nach Verwerfung der amtlichen In-

---

[1]) Die Verbreitung des Weinbaues im Kanton Zürich führt ihre eigenen Missstände für den kleinen Landwirt mit sich. Nach der Mitteilung, die mir ein intelligenter Weinbergsbesitzer gemacht, schwankte 1874—1881 der Rohertrag einer Hektare zwischen 6000 Fr. und 500 Fr. je nach dem Jahre: bei 1000 Fr. Kosten bedeutet das eine Schwankung von 5000 Fr. Reinertrag zu 500 Fr. Verlust.

[2]) Bäuerliche Zustände in Deutschland. Berichte, veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik, III, 1883. Ad. Buchenberger, S. 288, vgl. S. 264.

ventarisation die Deckung des Ausfalles für die Vermögenssteuer in Staat und Gemeinde herkommen soll?

Zweitens ist es eine Thatsache, dass unter dem Einflusse nachbarlicher Milde schon jetzt die Einschätzung der Grundstücke keineswegs immer eine scharf zutreffende ist.

Drittens gibt es auch für die Verheimlichung des Vermögens, welches in Grundstücken steckt, Mittel und Wege: denn wenn man körperlich das Grundstück nicht verbergen kann, so kann man ökonomisch und juristisch durch fingierte Hypothekenlasten das Grundvermögen zudecken und verstecken. Dass derartiges gethan wird, ist eine verbreitete Ansicht [1]).

Viertens erleichtert sich schon gegenwärtig der Stand der Landwirte bei der Einschätzung zur Einkommenssteuer, indem er nach unvertilgbaren Vorstellungen vom Wesen des Einkommens, die von den Gemeindebehörden geteilt werden, trotz der deutlichen Vorschrift des Gesetzes, seinen naturalwirtschaftlichen Lebensunterhalt als Geschäftsunkosten ansieht und der Besteuerung entzieht. Man hat es als ein praktisches Vehikel zu besserem Verständnis bezeichnet, dass die Einkommenssteuer auch für die Gemeinden eingeführt werde, damit die Gemeindebehörden ein eigenes Interesse darin finden, für das Einkommen ihrer Gemeindegenossen die Augen und den Verstand besser zu öffnen.

Fünftens komme ich stets auf den verfassungspolitischen Zusammenhang zurück und finde es bedenklich, in einer Demokratie, in diesem Falle bedenklich, in einer bäuerlichen Demokratie solche Erleichterungen zu gewähren. Zwar wird man mit jenen ehrwürdigen und unwandelbar richtigen Grundsätzen, welche die Vorteile und die Verpflichtungen des öffentlichen Wesens in erster Reihe dem Grundeigentum aufbürden — Grundsätzen, in welchen sich die verschiedenen Gründe der Besteuerung durchkreuzen und verschlingen — unter den obwaltenden wirtschaftlichen Zuständen nicht weiter dringen können, als eine billige Belastung der vorhandenen

---

[1]) Massregeln dagegen enthält das Gesetz bloss im Hinblick auf interkantonale und interkommunale Schädigungen: das Gesetz von St. Gallen geht sogar so weit, dem auswärtigen Besitzer eines Grundstückes den Abzug von Hypotheken gar nicht einzuräumen, sei er Bürger oder nicht. Dieses ebenso unlogisch und hart, wie anderseits die Täuschungen der überhaupt fingierten Hypothekenschulden bei dem Einheimischen durch keine Massregel gefasst werden.

Tragkraft reicht, und selbst dem grösseren Grundeigentum gegenüber scheint ja, angesichts der vielen Klagen, eine gewisse weitgehende Nachgiebigkeit heutzutage in anderen Ländern unvermeidlich zu sein. Jedoch soll man dessen doch nicht so ganz vergessen, dass es der Herr des Grundes und Bodens, der kleine oder der grosse, nun einmal ist, welcher in eminentem Grade mit Wohl und Wehe des Landes verknüpft, in eminenter Form an dem Vermögen des Ganzen einen Anteil besitzt: und wenn er nicht fähig ist zu steuern gemäss den Pflichten einer grundherrlichen Aristokratie, so soll er doch beherzigen, dass auch jede echte Demokratie ohne ihr „Noblesse oblige“ nicht bestehen kann [1]).

Eine besondere Beachtung beansprucht aber jenes Grundeigentum, welches durch die Nähe zur Hauptstadt unter eigentümlichen Einflüssen steht und wegen bekannter Streitfragen bei gegenwärtigem Anlass wenigstens gestreift werden mag.

Es wäre ganz und gar unzulässig, auch diejenigen landwirtschaftlichen Grundstücke mit jener Erleichterung zu bedenken, welche die nähere Umgebung der Stadt Zürich bilden.

Man kennt den Streitfall der Stadt Bremen, über den Hanssen 1876 ein Gutachten geliefert hat, welches dann seinerseits zum Gegenstand einer Reihe von Superarbitrien deutscher Nationalökonomen gemacht worden ist [2]). Charakteristisch dafür ist der gesetzliche Zustand, dass die Grundeigentümer des Bremenschen sogenannten Geltungsgebiets das gute Recht ihrer landwirtschaftlichen Ertragssteuer betonen durften, dass dadurch aber die eigentliche Grundfrage zurückgeschoben wurde, die Frage nämlich: wie weit denn überhaupt in diesem räumlichen Bereich eine landwirtschaftliche Ertrags-

---

[1]) Ein warnendes Beispiel der unsinnigen Begehrlichkeiten, welche auf diesem Wege geweckt werden, bietet die Petition eines landwirtschaftlichen Bezirksvereins, im August 1882 an den Kantonsrat gerichtet:

a) Das im Entwurf des Regierungsrates dem landwirtschaftlichen Grundbesitz gemachte Zugeständnis, dass der Pflichtige nur drei Vierteile des Verkaufswertes der Liegenschaften zu versteuern habe, wird für ungenügend erachtet, da die Geldinstitute nicht für mehr als zwei Dritteile des Verkehrswertes Darlehen auf Grundbesitz geben; statt drei Vierteile möge man sagen zwei Dritteile.

b) Dagegen sollen die Kapitalisten, ausser der Vermögenssteuer, auch noch von ihren Zinsen die Einkommenssteuer bezahlen, immerhin nur „in angemessener Weise“.

[2]) Beides ist 1877 in Bremen dem Drucke übergeben worden.

steuer am Platze sei. Einzelne der Gutachter haben hierauf bereits die Aufmerksamkeit gelenkt [1]).

In Zürich handelt es sich um einen anderen gesetzlichen Zustand; daneben auch um andere volkswirtschaftliche Thatsachen, nämlich nicht um die Augenblickspreise einer übertriebenen Spekulation, sondern um dauernde Erscheinungen; namentlich aber nicht um die Gefahr, dass die gesetzgebenden Faktoren einen „Raubmord" an der Landwirtschaft begehen [2]).

Der gesetzliche Zustand ist die Steuerpflicht der Grundstücke gleich den anderen Gegenständen des Vermögens zur Vermögenssteuer. Die volkswirtschaftliche Erscheinung ist der Kranz von halb ländlichen Vorstadtgemeinden der Hauptstadt, welche seit Menschenaltern, ja seit Jahrhunderten einen Vorstadtcharakter tragen. Das Klasseninteresse der Landwirte, welche hier Boden besitzen und bewirtschaften, ist durch den überwiegenden Einfluss der Landwirte des ganzen Kantons auf die Gesetzgebung hinreichend und mehr als hinreichend gesichert; es ist bei der Handhabung des Steuergesetzes abermals, auch in dem Vorstadtbereich, gesichert.

Seit dem 17. Jahrhundert sind die Vorstädte (Ausgemeinden) Zürichs (bis zur heutigen Stunde selbständige Gemeinden) „mit den kostbarsten und prächtigsten Gebäuden bepflanzt", im Gegensatze zur eigentlichen Stadt, wie Waser 1778 berichtet [3]). Die Bevölkerungszahl dieser Gemeinden hat aber erst in der neueren Zeit einen bedeutenden Aufschwung genommen, zumal seit der Niederlegung der Schanzen vor fünfzig Jahren.

Die Stadt Zürich allein hatte

im Jahre	1671	eine Bevölkerung von	9122 Seelen
„ „	1769	„ „ „	9850 „
„ „	1836	„ „ „	14,243 „

Die Stadt Zürich mit den 9 Vorstädten (Ausgemeinden) hatte

	im Jahre	1812:	15,725	Seelen
	„ „	1833:	21,624	„
	„ „	1836:	27,376	„
(1. Dezember)	„ „	1870:	56,695	„
„ „	„ „	1880:	76,052	(1884 etwa 85,000 Seelen).

[1]) So besonders Bokelmann S. 45—50. Wagner S. 34. Vgl. dess. Finanzwiss. II, 456.

[2]) Hanssen S. 11 ff.

[3]) Züricher Wohnhäuser S. 41.

Während der ganze Kanton längst bei einer Bevölkerungsziffer angelangt ist, welche Meyer von Knonau 1844 als eine „beängstigende“ Aussicht bezeichnete, nämlich bei 300,000 (1. Dezember 1880: 317,058 Seelen) ist immer mehr diese Zunahme der Hauptstadt und ihrer Umgebung zu gute gekommen. Schon im Anfange des Jahrhunderts war das so, neuerdings (1870—80) ist das dahin gediehen, dass einzelne landwirtschaftliche Bezirke absolut abgenommen haben, während Zürich in steigendem Tempo zugenommen hat.

Den grössten Teil daran haben — bei der Beschränktheit des Raumes der Stadt — die Ausgemeinden. Denn während die Stadt Zürich (1870—80) bloss um 19 % gewachsen ist, haben die meisten Ausgemeinden viel stärker zugenommen: vor allem Aussersihl (89 %), dann Riesbach (36 %), Hottingen (42 %) u. s. w., alle zusammen (35,496 auf 50,868) 43 %. Es ist der Zeitpunkt nicht ferne, wo die Gemeinde Aussersihl die eigentliche Stadt Zürich an Einwohnerzahl überflügelt.

Die Preise der Grundstücke in den Ausgemeinden sind bei dieser Entwickelung lebhaft fortgeschritten[1]).

In den Jahren 1820—1850 wird für Grundstücke in Oberstrass, welche heute längst als Baustellen dienen, noch der lediglich landwirtschaftliche Ertragswert gezahlt (Garten, Rebland u. dergl. zu 3½—4 Cent. für den Quadratfuss). Höhere Preise, die handgreiflich über den landwirtschaftlichen Nutzungswert hinausgehen, treten zuerst auf beim Verkauf des durch Niederlegung der alten Schanzen frei gewordenen, der Stadt dicht angrenzenden Schanzengebietes: im Jahre 1840 für 3 Bauplätze ein Preis von 24 Cent.; im Jahre 1856 für gleiches Land 30—40 Cent., je nach Lage; im Jahre 1869 bereits 140 Cent. Am äusseren Rande von Oberstrass, da wo die Landwirtschaft noch heute ausschliesslich herrscht und die Entfernung (zum Zürichberg ansteigend) von der Stadt zu gross ist, um einen Baustellenwert zuzulassen, wird 1867—68 für Acker, Wiesen, Reben 7—8½ Cent. gezahlt; näher zur Stadt, etwa in der Mitte zwischen dem äusseren Rand und dem Schanzenlande, beginnt um dieselbe Zeit Baustellenwert einzutreten: 1870 wird 24 Cent. gezahlt, und dasselbe Stück Land im Jahre 1877 zu 77 Cent. weiter verkauft. Andere Grundstücke in ähnlicher Lage werden in den Jahren 1870

---

[1]) Ich gebe hier einige Daten, welche ich aus den Grundprotokollen des Notariats Oberstrass erhoben habe.

bis 1880 ähnlich, mit 50—60 Cent. bezahlt. Da wo die Anhöhe zur Stadt hin sich abplattet, so namentlich in der Gemeinde Fluntern, werden Preise von 1 1/2—2 Franken (1876) gezahlt; langsam nehmen die Preise, je mehr das Land bergan steigt, ab: noch in ansehnlicher Höhe wird 75 Cent. gezahlt; erst ganz oben, wo längst der Wald begonnen, tritt der landwirtschaftliche Bodenwert ein [1]).

Nachdem eine Menge von städtischen oder stadtähnlichen Strassen die Ausgemeinden in deren inneren Teilen bedeckt, sind die Bodenpreise in diesen Strassen längst auf übliche Sätze von 2—4 Fr. gestiegen d. h. das 30—60fache des landwirtschaftlichen Wertes. Unmittelbar neben diesen Strassen oder mitten darinnen liegen landwirtschaftlich bebaute Grundstücke, zum Teil von grösserer Ausdehnung: Wiesen und Rebgelände. Im einzelnen sind derartige Unterbrechungen der städtischen Einförmigkeit auch innerhalb des Weichbildes der alten Stadt zu finden; ganz abgesehen von älteren und neueren Luxusgärten mit oder ohne nützlichen Pflanzen. Zu den land- und gartenwirtschaftlich bebauten Flächen dieser Art kommen innerhalb und ausserhalb der Stadt kleinere und grössere Werkplätze, die im Laufe der Jahre in die Baulinien und zum Teil in hochwertige Quartiere hineingewachsen sind (Holzlagerplätze, Steinmetzhöfe u. s. w.). Die Preise des Baugrundes sind längst über die genannten Ziffern hinausgestiegen in allen solchen Lagen, wo sei es das Stadtgebiet betreten oder berührt ist: von 5—25 Fr. für den Quadratfuss.

Dieses also einige notwendige Angaben zur Kennzeichnung der Sachlage. Die Mühe, welche ihre Gewinnung mir gemacht hat, ist eine kleine Probe davon, wie schwer es ist, die Wahrheit der Thatsachen zu ermitteln aus unscheinbarstem Kreise, im Gegensatze zu der stolzen Pracht statistischer Tabellen.

Bereits unter dem älteren Gesetze über die Vermögenssteuer ist ein Entscheid des Regierungsrates dahin ergangen (1861), dass der Ertrag eines Grundstückes für die Steuertaxation nicht massgeblich sei [2]). Ihm ist ein zweiter Entscheid im Jahre 1877 gefolgt [3]).

---

[1]) Für den Boden am Zürich-See ist der höchste Preis: Rebland 6000 Fr. pr. Juchart d. h. 15 Cent. pr. Quadratfuss; Wiesland 3000 Fr. = 7 1/2 Cent. In den kleinen Städten, wie in Frauenfeld (5200 Einw.) mit stationärer Bevölkerung, kauft man hart an der Stadtgrenze Grundstücke zu 5—6 Cent.

[2]) Amtsblatt 1861, S. 374.

[3]) Amtsblatt 1877, S. 136.

In den Grundsätzen über das bei der Einschätzung des Vermögens und Einkommens zu beobachtende Verfahren, welche die Steuerkommissäre des Kantons neuerdings — in Ermangelung der erforderlichen Ausführungsbestimmungen des Gesetzes — festgestellt haben [1]), heisst es hinsichtlich unseres Gegenstandes: „Grundeigentum ist nach dem Verkehrswerte unter billiger Berücksichtigung der erfahrungsmässig eintretenden Schwankungen zu taxieren; hierbei ist im allgemeinen zu Grunde zu legen der durchschnittliche, nach Lage und Kulturart abgestufte Grundwert, worüber der Steuerkommissär soweit möglich vorher einen Einblick sich zu verschaffen suchen wird; an bedeutenden Verkehrsorten ist insbesondere die Eigenschaft eines Grundstückes als Bauterrain für dessen Wertbestimmung massgebend."

Vom Standpunkte des Gesetzes ist dieser ausführende Grundsatz unzweifelhaft richtig. Schon denjenigen Grundstücken gegenüber, bei welchen von Baustellenwert keine Rede ist und lediglich der landwirtschaftliche Ertrag ins Auge gefasst wird, rühmt es Neumann [2]) als Vorzug der Vermögenssteuer, dass sie unabhängig von dem (verhältnismässig zu niedrigen) Ertrage den höheren Kapitalwert des Grundstücks zum Ausgangspunkte der Einschätzung nimmt. Und wenn — aber doch nur de lege ferenda — dasjenige eingeräumt werden muss, was in unserer voraufgehenden Betrachtung, über die notwendige Scheidung von „Interesse" und „Opfer" im Steuerwesen, enthalten ist, so bleibt um nichts weniger, auch bei einer solchen zukünftigen Auseinandersetzung zwischen verschiedenartigen Gesichtspunkten, ein weiter Spielraum übrig für das Gebiet der Vermögenssteuer im Sinne einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Kraft.

Es gehört nun zu denjenigen unbegründeten Jeremiaden über das Einzelne dieser Steuergesetzgebung, welche nur Ausdruck des Missbehagens über das Ganze und Allgemeine derselben sind, dass der Grundsatz, wie ihn das Gesetz, die Entscheide des Regierungsrates, die Beratungen der Steuerkommissäre, die Theorie selber anerkennt, unaufhörlich zum Ziele des Tadels gemacht wird, — eines Tadels, welcher fortdauernd von grossem praktischem Erfolge begleitet ist.

---

[1]) Protokoll über die Verhandlungen der Steuerkommission u. s. w. Zürich 1882.

[2]) Die progr. Einkommenssteuer, 1874, S. 186.

Es ist nämlich hier, wie an anderen Punkten des Gesetzes, eine verbreitete Uebung zu konstatieren, welche dem Worte und Sinne des Gesetzes widerspricht. Teils drückt das besondere Missbehagen der Pflichtigen auf die Einschätzung, teils der Einfluss der bekannten Elemente, welche in den kommunalen Einschätzungskörpern wirksam sind.

Zum Belege einzelne eklatante Fälle.

Auf den beiden Seiten einer Strasse von Hottingen, welche bis jetzt nur teilweise mit Häusern besetzt ist, dagegen für die weitere Entwickelung des Verkehrs künftig von Bedeutung sein wird, besitzt seit lange ein Landwirt Wiesen und Rebland, für deren grössere Hälfte ihm zu Bauzwecken vor 8—10 Jahren ein Preis von 300,000 Fr. vergebens geboten worden ist. Gleichwohl ist der Eigentümer noch in den Steuerlisten der letzten Einschätzung (1882) für sein gesamtes Vermögen (einschliesslich des mutmasslich nicht geringen Geldvermögens) auf bloss 180,000 Fr. eingeschätzt.

Ein Holz- und Kohlenhändler besitzt am Gestade des Sees, teils innerhalb des Stadtgebietes, teils in der Gemeinde Riesbach, Lagerplätze, welche lediglich als Geschäftsräumlichkeiten eingeschätzt werden, obwohl sie, die im Stadtgebiet liegenden zu 10—15 Fr., die in der Vorstadt zu 2 Fr. für den Quadratfuss verkäuflich wären.

Aehnliche Fälle bei Zimmerhöfen u. s. w.

Erst da, wo der Verkauf zu den marktgängigen Preisen ins Leben getreten ist, scheint man die handgreifliche Wirklichkeit zu fassen und nach §. 15 des Steuergesetzes den „wahren Wert“ zur Grundlage der Schätzung zu machen.

Weit entfernt, wie man es in Bremen 1873 gethan, der wirklichen Preisentwickelung vorzugreifen, bleibt man hinter der augenscheinlichen Entwickelung jahrzehntelang her, — namentlich dann, wenn der plausible Grund mitspricht, dass hier herkömmlich und bis zur Stunde ein landwirtschaftlicher Betrieb fortdauert. Würde heute ein Mann vor den Thoren Zürichs eine Wiese für teures Geld erwerben und nun, sei es zur Verdeckung seiner Baustellenspekulation, sei es wirklich mit der dauernden Absicht, etwa aus einer sonderbaren Laune, Landwirtschaft darauf treiben, so würde die Steuerbehörde den hohen Kaufpreis unbedingt als Grundlage ergreifen. Dasselbe Stück Land aber, in der Hand des alten Eigentümers, der es von der Zeit her besitzt, wo hier kein anderer als landwirtschaftlicher Ertragswert vorhanden war, wird auch heute noch im Lichte

dieses Ertragswertes eingeschätzt, wenn schon man sich gezwungen sieht, ein gewisses Stück der Wahrheit und der gesetzlichen Vorschrift entgegenzukommen. Dieser sogenannte Landwirt, welcher in Wahrheit ein Baustellenspekulant ist, freilich ein solcher, welcher sich durch besondere Zähigkeit des Abwartens hervorthut, wird in erster Linie als Landwirt eingeschätzt.

Die weite Verbreitung derartiger Quasi-Landwirte in den Ausgemeinden Zürichs — neben den Besitzern von grossen Gärten, Zimmerhöfen, Lagerplätzen — hat es dahin gebracht, dass bei dem vorherrschenden Wohlstande, welcher dieses Bodeneigentum festhält, und bei der milden Handhabung des Gesetzes, welche solches Festhalten fördert, der Preis der Bauplätze unvernünftig hoch ist und zu den sonstigen Gründen der teuren Wohnungen sein Teil beiträgt. Es ist dahin gekommen, dass am äussersten Rande der Ausgemeinden, welche eine bequeme Entwickelung in der Ebene haben, weitab von der Stadt durch lange Strecken Graslands getrennt, keine Scholle, die sich zum Hausbau eignet, anders als zum zehnfachen des landwirtschaftlichen Ertragswertes zu haben ist.

Das ist die Nebenwirkung einer gesetzwidrigen Praxis und keineswegs eine solche, welche die Lichtseiten des Privateigentums an Grund und Boden zeigt.

IX.

Haben die letzten Seiten unsere Aufmerksamkeit ein wenig in die Nebenwege einer Reform des bestehenden Steuergesetzes geführt, und haben wir uns, angesichts der Hauptaufgabe dieser Zeilen, vollends ein näheres Eingehen in dieselben versagt: so wenden wir jetzt den Blick zurück zu der Gesamtlage der kantonalen und darüber hinaus der eidgenössischen Finanzen. Wir knüpfen an die einleitenden Betrachtungen, und knüpfen an die thatsächlichen Anregungen zur Umkehr in die Bahnen der indirekten Besteuerung an.

Ich möchte hier von vorneherein erklären, dass in den Grenzen der kantonalen Gesetzgebung nach meiner Ansicht auf diesen Bahnen nur bescheidene Hoffnungen blühen. Das Wesentliche, was geschehen kann, wird auf den Bundesstaat angewiesen sein.

Zunächst liegen die Hindernisse in formellen Bedingungen. Durch eine Volksabstimmung bringt man neue Steuergesetze und neue Steuermassregeln überhaupt nicht leicht hindurch, es sei denn in Augenblicken, wo eine ideale Erregung das Pflichtbewusstsein und

den Opfermut steigert, oder in einem socialpolitischen Zusammenhange des Gesetzes, in welchem die abstimmende Mehrzahl Pflichtbewusstsein und Opfermut der Minderheit aufbürdet. Nach Zürichs Staatsverfassung vom Jahr 1869 kann aber nicht Gesetz werden, was nicht von der Mehrheit des Volkes angenommen worden ist [1]).

Besonders schlimm bestellt ist es dabei mit den indirekten Steuern, welche — zum Teil, aber nicht ganz, durch eigene Schuld — beim Volke von alter Zeit her in so üblen Ruf gekommen sind, dass man allenfalls bestehende indirekte Steuern behaupten, viel schwerer aber neue wieder einführen kann. Wenn die Landsgemeinde von Glarus die Herabsetzung des Regal-Preises des Salzes kürzlich verwarf, so war das für sich schon ein bewundernswertes Stück Mässigung und politischen Verstandes. Dass aber auch nur diese selbe kleine Schar freier Männer nach früherer Herabsetzung des Salzpreises zu einer Wiedererhöhung auf den heutigen Preis seine Zustimmung hätte geben sollen, das ist recht unwahrscheinlich. Wollte man gar in Zürich — dessen Salzpreis der niedrigste, obwohl noch immer etwas fiskalische ist — die Erhöhung auf das Niveau des Glarner Preises vorschlagen, so müsste man sich mit dem ganzen Mute bewaffnen, dessen ein unabhängiger Kopf in einer Demokratie bedarf; an eine Annahme solches Vorschlages wäre bei keiner Körperschaft, am allerwenigsten beim Volke, zu rechnen. Dabei wäre es noch relativ unerheblich, dass man zu diesem Behuf einen Verfassungsartikel — so wichtig erschien damals die Sache! — abändern müsste.

Offenbar ist es aber vergeblich, Reformen ins Auge zu fassen, welche nach Lage der verfassungsmässigen Faktoren des Staatswillens undurchführbar sind. Und wenn man den Schwächen eines Monarchen nur zeitweilig sich fügen muss, da er ein Mensch ist und stirbt: so ist das souveräne Volk unsterblich und man muss sich rückhaltlos ihm fügen.

Diese Erkenntnis schliesst nicht aus, dass einzelne Massregeln übrig bleiben, welche ebensowohl Aussicht auf Annahme als sachliche Rechtfertigung haben. Um ein extremes Beispiel zu nennen, dessen finanzielle Tragweite allerdings winzig genug ist, nenne ich

---

[1]) Nach der Bundesverfassung besteht für Bundesgesetze bloss ein fakultatives Referendum, welches erst eintritt, wenn 30,000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone es verlangen (Art. 89).

die neue Börsensteuer, welche durch das Gesetz über die Effektensensale von 1883 eingeführt und vom Volke mit mächtiger Mehrheit am 2. Dezember 1883 angenommen worden ist, am gleichen Tage, da die Inventarisation mit grossem Mehr verworfen wurde.

Einzelne Massregeln, nicht ganz so winzig wie diese, welche ebenfalls nach vorhandenen Beispielen besondere Gewerbsarten fassen, mögen ihrerseits Aussicht auf Erfolg haben. Auch hat man ihrer bereits gedacht. Doch zeigen sich an ihnen unverkennbar die sachlichen Schwierigkeiten (neben den oben erwähnten formellen), welche jeder indirekten Besteuerung in den engen Grenzen eines einzelnen Kantons entgegenstehen.

Den besten Anhalt gewährt dasjenige, was andere Schweizer Kantone heute noch an derartigen Steuern besitzen.

So oft man von Vermehrung indirekter Steuern heute redet — es sind doch immer wieder die geistigen Getränke und der Tabak, welche sich dem forschenden Auge des Finanzmannes darbieten. Auch die Schweizer Kantone mit entwickelteren indirekten Steuern haben hierauf ihren Nachdruck gelegt. Gegenstände von verbreitetem Konsum und doch von elastischer Ausdehnung des Bedarfs, in grossem Umfange der Steuer verfügbar und doch nicht zur Lebensnotdurft gehörig wie Brot oder Salz, müssen sie sich dem Fiskus, auch dem wohlwollenden, einschmeicheln, solange ihr Konsum bleibt, wie wir ihn kennen, und solange der Staatsbürger, wie er ist, im blauen Dunst, im berauschenden Trunk die bittere Medizin der Steuer leichter verschluckt, als wenn ihm die Pille geradeswegs von der Steuerbehörde verschrieben wird: dieses, solange als dasjenige bitter ist, was für den idealen Staatsbürger süss sein sollte, solange dasjenige eine Last ist, was eine Ehre sein sollte. Man macht nicht Gesetze für die Menschen, wie sie sein sollten, sondern für die Menschen, wie sie sind.

Es ist das in den meisten Kantonen sogenannte Ohmgeld, welches vorherrschend in der Form kantonaler Eingangsabgaben erhoben wird.

Während Zürich in der Gestalt der sog. Wirtschaftsabgabe aus der Besteuerung des Verbrauchs geistiger Getränke (denn sie ist nichts anderes oder soll nichts anderes sein) einen Jahresertrag von kaum einer Viertelmillion Franken zieht, und selbst wenn man den Ertrag der „Speisepatentgebühr“ von 88,000 Fr. hinzurechnet, nur etwa 1 Franken auf den Kopf der Bevölkerung dieser Quelle ent-

lehnt, ist der Kanton Bern dem „Ohmgeld“ und der „Schanksteuer“ für nicht weniger als 5 Franken per Kopf verpflichtet [1]), neben einem Reinertrage des Salzregals von 2 Franken (gegen 40 Centimes in Zürich). Auch Solothurn liefert 5 Franken per Kopf neben 1 1/6 Fr. aus dem Salzregal. Andere Kantone ähnlich. Um des Kantons Baselstadt nicht zu erwähnen, da seine Bevölkerung ganz anders zusammengesetzt ist. Von den Grenznachbarn im Auslande sei das Königreich Württemberg genannt, welches [2]) 6 1/3 Franken (5,13 Mark) per Kopf aus der Besteuerung der geistigen Getränke aufbringt, davon aus der Biersteuer allein 4 3/4 Fr. (3,84 Mark).

Indessen, so lockend der Kontrast dieser Ziffern erscheint, ohne grosse Mühsal wird ein Schritt auf diesem Wege für Zürich nicht zu thun sein.

Wir sehen unter den Hindernissen nicht als das grösste an den Art. 32 der Bundesverfassung von 1874, welcher die neue Einführung kantonaler „Eingangsgebühren“ auf geistige Getränke schweizerischen Ursprungs verbietet und für das Jahr 1890 den Fortfall aller bestehenden kantonalen und kommunalen Eingangsabgaben im Interesse der Verkehrsfreiheit vorschreibt. Denn wie ich schon vor sieben Jahren angedeutet und wie es jetzt, da der Termin herannaht, immer öfter wiederholt wird: die Beseitigung oder Umgestaltung jenes Art. 32 der Bundesverfassung wird vor Thoresschluss mutmasslich ins Auge gefasst werden.

Nicht dieses, sondern die sachlichen Schwierigkeiten und die ungewohnten Härten einer ergiebigen Getränkebesteuerung innerhalb des kantonalen Ganzen stehen im Wege.

Für die Weinsteuer, welche den bis zur Stunde verbreitetsten Konsum an geistigen Getränken zu treffen hätte, wäre, von der vorhandenen Form abgesehen, schwer ein Punkt aufzufinden, an dem man sie erheben könnte. Die Besteuerung der Produzenten ist bekanntlich unzweckmässig, — sie wäre hier vollends undurchführbar: ein allgemeiner Aufschrei würde ihr entgegentreten. Und da nun — anders als im Kanton Bern — die Bevölkerung vorwiegend das eigne Gewächs, nicht eingeführtes, trinkt, so würde eine „Ein-

---

[1]) Dieser Ertrag sollte noch erhöht werden durch das neue Wirtschaftsgesetz, welches am 27. Mai 1877 verworfen wurde.

[2]) K. V. Riecke, Der württembergische Staatshaushalt, in Schmollers Jahrbuch 1883, 193—230, besonders 223—225.

gangsgebühr“, neben ihren technischen Schwierigkeiten, nur den kleineren Teil der Konsumtion treffen können.

Eine Biersteuer müsste auf die sonst übliche Form der Besteuerung der Produzenten verzichten, solange man nicht imstande wäre, das aus anderen Kantonen und dem Auslande hereingebrachte Bier in der Form von Eingangsabgaben entsprechend zu belasten.

Eine Branntweinsteuer aber würde (glücklicherweise!) solange die Konsumverhältnisse dieses Kantons sich nicht wesentlich verändern, in keiner Form etwas Nennenswertes ergeben.

Es bliebe, wie mir scheint, nach alledem keine andere Art der Besteuerung übrig, als diejenige, welche von den Wirten erhoben wird. Der bisher bescheidene Ertrag weist freilich darauf hin, dass sie erhöht werden könnte. Sie beruht auf dem Gesetze vom 15. Dezember 1845 und wird nach Einschätzung der Wirte in eine von 54 Klassen erhoben, in Höhe von 51—1458 Fr. (35—1000 Fr. alte Währung). Daneben beträgt die „Speisepatentgebühr“ in 5 Klassen 58—175 Fr.

Eine reformierende Massregel, welche an dieser Quelle erhöhte und zwar wesentlich erhöhte Erträge suchte, müsste aber wahrscheinlich mehr als die Ansätze dieser Abgabe ändern.

Vor allem ist der unglückselige Art. 31 der Bundesverfassung von 1874[1]), welcher „den Grundsatz der Freiheit des Handels und Gewerbe gewährleistet“, vermöge der Unklarheit seines Inhalts und der Erfahrungen, welche man damit gemacht hat, eine brauchbare Handhabe für die steuerpflichtigen Wirte schon heute, sich über einseitige Belastung ihres Gewerbes zu beklagen. Und selbst wenn diese Beschwerden — gerade während der letzten Tage ist im Kanton Zürich eine Agitation derart entstanden — auf einer irrtümlichen Auffassung beruhen sollten, so bliebe doch der mächtige Unwille dieser ehrenwerten und zahlreichen Klasse furchtbar, ob er auch vielleicht noch nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten erreichen dürfte.

Die Fortschritte der Gewerbefreiheit haben ferner, trotz der Wirtschaftsabgabe, in der grossen Zahl von Wirten einen so erheblichen Bruchteil schwankender Existenzen diesem Gewerbe zu-

---

[1]) Vgl. meinen Aufsatz in der Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss. 1883, S. 593 ff. 1884, S. 309 ff.

geführt, dass es ohnehin schon jetzt schwer fallen mag, dieselben zu ihrer Schuldigkeit anzuhalten.

Eine Reform des Art. 31 der Bundesverfassung ist nun freilich zu erwarten, und zwar gerade aus Anlass einer wirtschaftspolizeilichen Erwägung des Schankwirtschaftswesens der Schweizer Kantone. Es ist aber, sei es, dass man die dabei erforderliche Reform den Kantonen frei gibt, oder von Bundes wegen und einheitlich herstellen will, hier abermals mit so starken Widerständen zu rechnen, dass man zwar sagen kann, was vernünftig wäre, aber nicht, was durchführbar ist. Nur eben jetzt hat der neue Deutsche Mässigkeitsverein den an die holländische Gesetzgebung anknüpfenden Vorschlag veröffentlicht, durch welchen die Schankwirtschaften, ähnlich wie bisher die Apotheken, auf Grund eines vorsichtig verliehenen Privilegiums betrieben und entsprechend besteuert werden [1].

Natürlich würde solch ein Gesetz nicht nur den Gegensatz der Wirte zu bekämpfen haben; es hätte auch die Feindschaft jener Instinkte gegen sich, welche im Namen der politischen Freiheit eine möglichst weitgehende Freiheit von ordnenden Schranken zu fordern pflegen.

Und dennoch sollte man den Mut haben, eine solche Massregel in die Hand zu nehmen und für ihre Zweckmässigkeit zu kämpfen. Näher darauf einzugehen, muss anderer Gelegenheit vorbehalten werden.

So viel von den Getränken. Was den Tabak anlangt, so besitzt seit 1. Juli 1878 der Kanton Waadt eine, der Züricher Wirtschaftsabgabe oder der Speisepatentgebühr analoge, von 10 bis 200 Fr. aufsteigende Tabakverkaufpatentabgabe. Im Jahre 1877 schlug auch für den Kanton Bern der damalige Regierungsrat C. Bodenheimer etwas Aehnliches vor: er wollte 40 Klassen von 20—1000 Fr. Abgabe aufwärts eingeführt wissen und hoffte daraus einen Ertrag von 200—250,000 Fr. zu erzielen. Desgleichen hat die Kommission des Züricher Kantonsrates für Revision der Steuergesetze durch den Mund ihres Referenten bei den Verhandlungen des Kantonsrats am 26. Februar 1883 diese Steuer empfohlen.

Sie würde schwerlich mehr als 100,000 Fr. jährlich für den Kanton Zürich einbringen, wenn das nicht schon eine zu hohe Annahme ist, weil diese, wie so manche andere, indirekte Steuer,

[1] Schmoller in seinem Jahrbuch 1883, S. 1364.

welche innerhalb eines so kleinen Gemeinwesens erhoben werden will, leicht Gegenwirkungen hervorruft, die ihr aus dem Wege zu gehen wissen.

Wollen wir uns dann aber aus der Luft der geistigen Getränke und des Tabaks in eine reinere Atmosphäre hinausbegeben, um fernere Entdeckungen zu machen, teils weil die genannten Steuern, allein eingeführt, eine zu einseitige Belastung des Konsums mit sich brächten, oder aber zu wenig Ertrag liefern, oder zu geringe Aussicht für sich haben: so dürfte man mit Recht auf solche Steuerarten verzichten, welche etwa den Luxus zu treffen bestimmt sind und doch wenig einbringen, wie noch in manchen Kantonen eine Steuer auf Luxuspferde und Equipagen besteht. Denn wo einerseits das Vermögen in so starker Progression und in solchem Umfange besteuert ist und wo der Luxus so wenig entwickelt ist, wie in Zürich, ist solch Verzicht wohl doppelt angemessen.

Eher könnte die sehr gering gewordene Stempelsteuer erhöht werden; auch hat das eine frühere kantonsrätliche Kommission schon vorgeschlagen.

Indessen Erhebliches ist hieraus ebenfalls nicht zu erwarten und wenn man angesichts der Geringfügigkeit dieser Reformen sich die wahrscheinlichen Widerstände vergegenwärtigt, so sehnt man sich in einen grösseren Bereich, wo die Reformen zugleich durchgreifender und auch wohl leichter durchführbar sind.

Ich habe den Bundesstaat im Auge, von wo nach meiner Ueberzeugung auf die Dauer allein eine ausreichende und dauernde Hilfe kommen kann. Und zwar meine ich dieses nicht im Sinne einer Centralisation, welche dem Masse der historischen Bedingtheit widerspricht, sondern im Sinne einer Finanztechnik, welche dieses Mass sehr deutlich festhält.

X.

Bei der Revision der Bundesverfassung, welche vor 10 Jahren die notwendige Fortentwickelung des einheitlich schweizerischen in der Eidgenossenschaft bewirkte, ist diesem Zuge entsprechend das Finanzwesen der Kantone in mehrfacher Hinsicht beeinflusst worden. Da man dem Bundesstaate neue Lasten, zumal für das Militärwesen (und diese bei gleichzeitiger Erleichterung der Kantone) zuschob, so musste man ihm auch neue Mittel zuführen.

Es hatte die erste Bundesverfassung (1848), anknüpfend an die soeben geschehene Aufhebung der kantonalen Zölle und Postanstalten, auch die — als Uebergangsmassregel vom alten Föderalismus zum neuen Bundesstaat aufzufassende — Bestimmung getroffen, dass aus dem Ertrage der neuen Eingangszölle des Bundes an die Kantone eine Entschädigung von 4 Batzen per Kopf zu leisten sei, sowie dass eine jährliche Abfindung der Kantone aus den Erträgen des eidgenössischen Postregals stattfinden solle.

Beides ist durch die Bundesverfassung von 1874 (Art. 30, 36) beseitigt worden.

Zweitens ist, ohne finanzpolitischen Zusammenhang, vielmehr im Dienste der inneren Verkehrsfreiheit, durch Art. 32 der Bundesverfassung von 1874, welcher bezeichnenderweise auf den die wirtschaftliche Freiheit gewährleistenden Art. 31 folgt, die schon oben bemerkte Bestimmung wider die kantonalen Eingangsabgaben auf geistige Getränke erlassen worden.

Drittens hat Art. 18 der Bundesverfassung von 1874 einheitliche Bestimmungen über den Militärpflichtersatz vorbehalten, welcher bisher in allen Kantonen nach partikularen Gesetzen erhoben wurde, und Art. 42 hat die Bruttohälfte des neuen Militärpflichtersatzes dem Bunde vindiziert. Das seitdem erlassene Bundesgesetz vom 28. Juni 1878 ist in Wirksamkeit getreten und hat dem Bunde jährlich eine Summe von 1,100,000 Fr. aus den Händen der Kantone zugeführt.

Viertens deutet Art. 42 der geltenden Bundesverfassung auf „Beiträge der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist“ — eine Aussicht, welche wir freilich sogleich als eine weit entfernte erkennen werden.

Endlich hat das Bundesgesetz über die Ausgabe und die Einlösung von Banknoten vom 8. März 1881, auf Grund derselben Verfassung erlassen, in seinem Art. 46 die wenig empfindliche Schranke errichtet, dass die kantonale Banknotensteuer 6‰ der Emission nicht überschreiten dürfe.

Der letzte Punkt ist geringfügig; der vorletzte Punkt ist durch die allgemeinen Erwägungen der folgenden Blätter zu beleuchten. Der zweite Punkt, derjenige, welcher von den Ohmgeldern der Kantone handelt, wird, sofern nicht bequemere Steuerarten für die Kantone sich ergeben, wahrscheinlich unter dem Drucke der kanto-

nalen Bedürfnisse und Beschwerden bis zum entscheidenden Termine (1890) wieder beseitigt werden. Schon jetzt fassen dieses die Steuerkommissionen der beteiligten Kantone, so unter anderen im Kanton Tessin 1883, ins Auge. Nach den Erfahrungen an den direkten Steuern der Kantone wird man, glaube ich, nicht den Mut haben, dieses eingewöhnte und verhältnismässig erträgliche und bequeme Finanzmittel (es bringt jetzt im Ganzen etwa 5 Mill. Fr. ein) zu beseitigen, ehe man etwas Besseres an die Stelle zu setzen vermag.

Es bleiben hiernach übrig die beiden Punkte: vom Militärpflichtersatz und von der Uebertragung der Zoll- und Posteinnahmen auf den Bund.

In beiderlei Hinsicht glaube ich, dass eine Aenderung eintreten könnte, welche bei den finanziellen Schwierigkeiten, die wir vorhin kennen gelernt haben, eine wesentliche Erleichterung zu schaffen imstande wäre.

Zunächst der Militärpflichtersatz.

Jedes Bundesgesetz, welches durch den Zwang herkömmlicher Gliederung des Gemeinwesens auf die Handhabung seitens kantonaler Behörden angewiesen ist, befindet sich in einer mühseligen Lage. Klassisches Beispiel ist das eidgenössische Fabrikgesetz vom Jahre 1877: Einheit und Konsequenz wird dieses Gesetz erst erhalten, wenn es durchaus auch von Bundeswegen verwaltet wird. Wie sollte das bei einem Steuergesetze der Eidgenossenschaft anders sein! Dass man ein einheitliches Gesetz über den Militärpflichtersatz machte in einem Augenblicke, wo die Militärverfassung fester centralisiert wurde, lag bei den grossen Verschiedenheiten der kantonalen Vorschriften über diese Steuer nahe; dass man dem Bunde einen erheblichen Anteil an dem Ertrage der neuen Steuer bei diesem Anlass zuwies, war um so verständlicher, weil ohne die Schwierigkeiten, die jeder direkten Bundessteuer — zumal in der Schweiz — anhaften, es vielmehr nahe gelegen hätte, dem Bunde den ganzen Ertrag dieser Steuer zu geben.

Die Erfahrungen, welche man unterdessen gemacht hat, sind leider so ungünstige, dass die Fortdauer des bisherigen Zustandes die schwersten Ungerechtigkeiten im Gefolge hat, weil das eine Gesetz, je nach den kantonalen Steuerverfassungen und nach manchen sonstigen Einflüssen, in den einzelnen Kantonen verschieden gehandhabt wird und verschiedene Erträge liefert. Nach einer kürzlich

veröffentlichten amtlichen Uebersicht [1]) beträgt die Bruttohälfte, welche Zürich für 1882 dem Bunde gezahlt hat, die höchste überhaupt von einem Kanton in diesem Jahre gezahlte Hälfte (187,288 Fr.). Trotz des gebrechlichen Einschätzungsapparats, welchen wir kennen, hebt sich Zürich erstaunlich vom Waadtland ab, welches nicht mehr als 70,319 Fr. geliefert hat, obwohl es bei ähnlichen oder doch sich annähernden Wohlstandsverhältnissen, nach der Bevölkerungsziffer fast drei Viertel von Zürich erreicht (238,730 gegen 317,576). Bern, welches mit 532,164 Einwohnern die Züricher Bevölkerung reichlich um zwei Drittel überragt, hat bloss 178,594 Fr. gezahlt.

Auch ist die Klage darüber an amtlicher Stelle längst laut geworden. In seinem letzten Geschäftsbericht spricht der Bundesrat von den grossen Ungleichheiten der Einschätzung [2]), und am 12. Dez. 1883 ist ein Kreisschreiben an sämtliche eidgenössische Stände ergangen, um auf dem Wege freundlich mahnender Instruktion die Missstände zu beseitigen. Die Erhebungen, welche dieser Instruktion vorangegangen sind, haben gezeigt, dass man unzweideutige Gesetzesvorschriften übersehen oder missverstanden hat. In einigen Kantonen, wo der Viehstand oder das gesamte bewegliche Vermögen zur kantonalen (kommunalen) Steuer nicht herangezogen wird, hat man diese wichtigen Bestandteile auch für den Militärpflichtersatz ausser acht gelassen. Naturale Einkünfte werden nicht als Einkommen berechnet, aber dieses wiederum schwankend von Kanton zu Kanton. Und ähnliches der Art mehr. Angesichts der Thatsache, schreibt der Bundesrat, dass dieses Gesetz bereits im Jahre 1878 in Kraft getreten ist, muss die Uebergangsperiode nunmehr als abgeschlossen betrachtet werden. Und vielleicht darf man hoffen, dass manches sich bessert; nach Lage der Verhältnisse muss man aber erwarten, dass die „Uebergangsperiode" eine chronische sein wird. Will man daher den starken Ungleichheiten ihre Härte nehmen, so gibt es ein einziges und ein einfaches Mittel. Dies ist: man lasse den Kantonen das Ganze des von ihnen erhobenen Militärpflichtersatzes.

Der Vorschlag klingt paradox, ist es aber nicht. Nur ein paar Worte zur Erläuterung. Zunächst hat man ein gutes Gewissen, wenn man nicht als Gegner des Bundesstaats, sondern lediglich aus

---

[1]) Schweiz. Bundesblatt 1. Dez. 1883.

[2]) Bericht des Finanz- und Zolldepartements f. 1882, Bundesblatt 5. Mai 1883, S. 671—678.

finanztechnischen und steuerpolitischen Gründen für die gerechte Verteilung der Last eintritt und solche Forderung ausspricht. Nicht um Missgunst gegen die Kompetenzen des Bundes handelt es sich hierbei (niemand steht einem solchen Standpunkte ferner als ich), sondern um die zweckmässige Form der Steuererhebung. Zeigt es sich, wie es sich nach meiner Ueberzeugung gezeigt hat und zeigen wird, dass diese Steuer für den Bund sich nicht in gleicher d. h. gerechter Weise erheben lässt, so lasse man sie den Kantonen.

Ein zweiter und mindestens ebenso wichtiger Grund, welcher dafür spricht, ist die Thatsache, dass die Mehrzahl der Kantone, wo nicht alle, zumal im Zusammenhange ihrer kommunalen Steuerlasten, sich in Verlegenheit um neue Steuerquellen befinden. Von Zürich namentlich haben wir das gehört. Der Bund aber, wie wir sogleich sehen werden, ist in einer günstigeren, viel günstigeren Lage: als das grössere Ganze, zumal als die Einheit, welche über die Zollgrenze verfügt, steht der Bund finanztechnisch soviel glücklicher da, dass er an den Steuerquellen schöpfen kann, welche den Kantonen ganz oder fast ganz verschlossen sind.

Endlich ist es ja völlig gleichgültig, ob die Militärsteuer zur Bestreitung kantonaler Unterrichtszwecke oder eidgenössischer Anstalten bestimmt wird. Die Zweckbestimmung specieller Steuern für specielle Aufgaben ist eine embryonische Bildung, die bei unserem Gegenstande thatsächlich überwunden und aller positiven Bedeutung bar ist.

Das Schlimmste an der Sache ist leider, dass der Ertrag nicht gross genug ist, um wesentliche Hilfe zu bringen. Es muss noch anderes dazu kommen.

Die Verschiebung der Ausgaben zwischen Bund und Kanton durch die neue Bundesverfassung von 1874 wird, soweit man den hauptsächlich in Betracht kommenden Posten — die Militärausgaben — auf der einen Seite und dagegen die Veränderung der Einnahmeposten ins Auge fasst, für den Kanton Zürich an den folgenden Ziffern deutlich:

1874 Ausgaben des Kantons Zürich für das Militär			680,019 Fr.
ab Einnahmen:	1) ganzer Militärpflichtersatz .	294,926 Fr.	
	2) Entschädigung aus dem eidg. Postregal . .	116,069 „	

	3) Entschädigung aus den eidg. Zolleinnahmen	129,380 Fr.	
			540,375 Fr.
	1874 Ausgaben-Ueberschuss		139,644 Fr.
1882 Einnahmen	1) halber Militärpflichtersatz	170,063 Fr.	
	2) Zins f. Kaserne, Zeughäuser, Waffenplätze u. s. w. vom Bunde .	45,803 „	
		215,866 Fr.	
ab Ausgaben für das Militär . . .		93,341 „	
	1882 Einnahmen-Ueberschuss		122,525 Fr.

Nach diesen Zahlen hat der Kanton zufolge der Verfassungsrevision des Bundesstaates eine jährliche Erleichterung um 262,169 Fr. erfahren, d. h. auf den Kopf der Bevölkerung um rund 1 Fr., und wenn wir dieses für die ganze Eidgenossenschaft (wohl etwas zu hoch) als Grundlage annehmen, so ergibt sich eine Erleichterung der Kantone zu Lasten des Bundes um etwa 2½ Mill. Fr.

Wir haben uns überzeugt, dass der Kanton Zürich (aber gewiss nicht dieser allein) wegen der sonstigen Zunahme seiner Ausgaben (für Unterricht, Strassenwesen u. s. w.) diese Erleichterung wenig empfunden hat. Und wenn ein Mitglied des Nationalrates und höherer Offizier der Schweiz neuerdings (Neue Züricher Zeitung 13. Jan. 1884) aus jenem Einnahme-Ueberschusse den Schluss zieht, der ganze Militärpflichtersatz gebühre dem Bunde, weil dieser jetzt die Militärausgaben bestreitet — bis auf den obigen kleinen Rest —: so bemerke ich dagegen, dass es ohne praktische Bedeutung ist, was hier als ein gutes Recht des Bundes geltend gemacht wird; das wirklich Entscheidende ist die finanzielle Zweckmässigkeit der Steuererhebung, und wenn aus dieser folgt, dass gewisse Einnahmen den Kantonen zuzuweisen sind, ja dass die Kantone obenein für jede ausgiebige Fortentwickelung ihrer Einnahmequellen auf den Bund schauen müssen, so treten dagegen angebliche Erwägungen der Billigkeit oder Gerechtigkeit, die auf eine ganz abstrakte, für das Leben gleichgültige Konsequenz hinauslaufen, zurück. Für die wissenschaftliche Rechtfertigung des Militärpflichtersatzes ist es allerdings zutreffend, dass

man ihn als die angemessene Form öffentlicher Leistungen für diejenigen Staatsbürger erkennt, welche zur persönlichen Militärdienstleistung unfähig sind; aber nachdem diese Rechtfertigung einmal festgestellt und der Militärpflichtersatz durch Verfassung und Gesetz eingeführt ist, fliesst sein Ertrag mit den übrigen Steuereinnahmen zusammen und dient gemeinsam mit diesen den Staatsausgaben, ohne dass man seinen Ertrag von den sonstigen Einnahmen besser unterscheiden könnte als einen Thaler von dem andern. Was aber die Scheidung der Sphären des Bundes und der Kantone anlangt, so soll man nicht vergessen, dass sie nur die gebrochene Einheit öffentlicher Haushaltung bilden, in welcher jeder Staatsbürger lebt und steuert; dass sie daher ihre Forderungen an den Bürger also gestalten müssen, wie es am besten durchführbar, wie es angesichts der praktischen Umstände am gerechtesten erscheint.

XI.

Im früheren habe ich es schon angedeutet, ich habe es in früheren Jahren bei wiederholten Gelegenheiten ausgesprochen, und sage es an dieser Stelle mit ganzer Bestimmtheit:

Eine nachhaltige und durchgreifende Reform des Steuerwesens, wie sie uns an der Bedürftigkeit und Schadhaftigkeit der Züricher Steuern klar geworden, ist nur durch die engste Beziehung zum Bunde herzustellen. Es liegt das in den bereits erwähnten finanztechnischen Momenten, welche dem Bunde im Gegensatze zu Kantonen und Kommunen zur Seite stehen. Diese finanztechnische Seite der Sache hat an sich gar nichts zu schaffen mit der Verteilung der öffentlichen Aufgaben an die verschiedenen Gliederungen des öffentlichen Haushalts. Es ist vollkommen denkbar, dass die vorwiegende Bedeutung von Gemeinden und Kantonen auf weitere Menschenalter den grösseren Teil der öffentlichen Pflichten erfüllt, wie es bisher nach altem Herkommen der Fall war, und dass dennoch die Notwendigkeit einer möglichst zweckmässigen Steuererhebung über die engen Grenzen dieser kleinen Körper hinausdrängt zum Bundesstaat.

Dann aber ist es allerdings eine innere Notwendigkeit, unabhängig von den technischen Anforderungen der Steuererhebung, dass die Aufgaben des Bundes unter dem Gesichtspunkte der relativen Verteilung der staatlichen Gesamtaufgaben zwischen kleinerem und

grösserem Verbande stetig wachsen, welches auch die zeitweiligen Unterbrechungen und Reaktionen auf dieser Bahn sein mögen.

Im gegenwärtigen Augenblick haben wir das folgende Verhältnis der Beteiligung an der Erfüllung öffentlicher Zwecke.

Der Bund hat eine jährliche Ausgabe von [1]) 20 Mill. Fr. (1882). Davon kommen fast zwei Drittel auf das Militär, nämlich 12,69 Mill. Fr.; nahezu 2 Mill. auf Tilgung und Verzinsung der Anleihen; 2 1/4 Mill. auf Flusskorrektionen, Alpenstrassen und Eisenbahnen (Gotthardbahn); 1/2 Mill. dient für Förderung der Volkswirtschaft in Landwirtschaft, Industrie und Handel; dann abermals 1/2 Mill. für das eidgenöss. Polytechnikum; endlich der Rest von etwa 2 Mill. für allgemeine Kosten des Bundesstaats (Beamtengehalte, Gesandtschaften u. dgl.). Auf den Kopf der Bevölkerung bedeutet die Gesamtausgabe nicht mehr als 6 2/3 Fr. Dagegen gibt der Kanton Zürich jährlich 5,1 Mill. Fr. aus, wovon nahezu 1 Mill. für Tilgung und Verzinsung der Staatsschulden, 1 2/3 Mill. für Unterricht, 1/2 Mill. für öffentliche Arbeiten, 1/2 Mill. für Kirchenwesen, 1/3 Mill. für Gesundheitswesen; 1/2 Mill. für Gerichts- und Gefängniswesen. Auf den Kopf der Bevölkerung macht die Summe kantonaler Ausgaben 16 Franken.

Fügen wir hierzu nun die Ausgaben der Gemeinden des Kantons Zürich mit einer Summe von 12,13 Mill. Fr., wovon fast die Hälfte (5,85 Mill. Fr.) durch Steuern bestritten wird, so gibt dieses noch 38 Fr. p. Kopf, mit den Staatsausgaben zusammen 54 Fr. gegen 6 2/3 Fr. für den Bund. Und in dieser Abstufung der Zahlen von 38 zu 16 zu 6 spiegelt sich deutlich das Uebergewicht der historisch fortwirkenden lokalen Autonomie [2]). Nur wenig wird dies Bild verschoben, wenn man hervorhebt, dass der junge Bundesstaat ohne Erbschaft an irdischen Gütern in die Welt getreten ist, während der Kanton 3 Fr. p. Kopf, die Gemeinden 20 Fr. p. Kopf aus ererbtem Vermögen bestreiten. Denn neben der dennoch verbleibenden schweren

---

[1]) Das amtliche Budget lässt die Summe viel grösser erscheinen, weil es die rohen Ziffern, namentlich die für Post und Telegraph (Einnahmen 18 Mill. Fr., Ausgaben 16 Mill. Fr.) auf jeder der beiden Seiten enthält. Die übliche Statistik der Handbücher u. s. w. gibt sich nicht die Mühe, dies zu berichtigen.

[2]) In Grossbritannien und Irland betrug 1883 die Summe der Staatsausgaben 88,4 Mill. £ gegen 63,3 Mill. £ Kommunalausgaben. Stellen wir die Ausgaben von Bund und Kanton zusammen, so haben wir 23 Fr. gegen 38 Fr. für Kommunalausgaben in der Schweiz.

Steuerlast von Gemeinde und Kanton, die wir kennen, ist die Bedeutung dieser kleineren Körper für die öffentlichen Aufgaben um nichts geringer dadurch, dass ihnen bei deren Erfüllung eigenes Vermögen zu Hilfe kommt.

Nur beiläufig sei hier aus dem Umkreise der Gemeinden noch die Stadt Zürich herausgehoben, welche allein 2½ Mill. Jahresausgaben hat, wovon sie 1 Mill. aus ihrem Vermögen bestreitet, allerdings um fast einen gleichen Betrag für Zinsen von Anleihen zu verwenden. Auf eine Einwohnerzahl von 25,102 ergeben 2½ Mill. Fr. für den Kopf nahezu 100 Fr.

Wenn diese Zahlen die relative Unbedeutendheit der Ausgaben des Bundes beleuchten [1]), so fragen wir weiter, womit dieselben bestritten werden.

Abgesehen von der Bruttohälfte des Militärpflichtersatzes sind es die Zölle und die Post.

Die Zölle ergaben für 1882 [2]) 18,6 Mill. brutto, und abzüglich der Erhebungskosten 17 Mill. Daneben gaben Post und Telegraph einen reinen Ueberschuss von 2 Mill. Somit balanciert Einnahme und Ausgabe für 1882 auf 20 Mill. Fr.

Im Jahr 1883 sind die Zolleinnahmen, wie schon 1882, gestiegen, teils zufolge allgemeiner Entwickelung der Einfuhr, teils wegen Erhöhung einzelner Zollsätze. Der Rohertrag ist 20 Mill. Fr. und abzüglich 1½ Mill. Erhebungskosten: 18½ Mill. Fr., also eine Erhöhung der Einnahme um 1½ Mill. Fr. für 1883.

Nach den Zolllisten für das Jahr 1882 trugen zu den Einnahmen von 18½ Mill. Fr. brutto hauptsächlich folgende Gegenstände bei:

Getreide u. Hülsenfrüchte . . .	3,520,143	Doppelctr.	à	0,30	Fr.	Fr. 1,056,043.
Mehl	316,229	„	„	1,00	„	„ 316,229.
Zucker	279,681	„	„	7,00	„	„ 1,957,767.
Kaffee	95,489	„	„	3,00	„	„ 286,467.
Cichorie (zubereitet)	33,285	„	„	3,00	„	„ 99,855.
Bier in Fässern [3]) .	39,423	„	„	1,50	„	„ 229,565.
	56,810	„	„	3,00		

[1]) Dabei mag immerhin für die Wohlhabenheit Zürichs verglichen mit andern Kantonen etwas hinzugerechnet werden.

[2]) Für 1875: 17 Mill. Fr. brutto.

[3]) Dieser und einige folgende Artikel sind im Laufe des Jahres 1882 neu tarifiert worden, daher zweierlei Zollsätze.

Branntwein in Fässern	129,924	Doppelctr.	à 7,00	Fr.	Fr.	909,468.
„ „ Flaschen	3,489	„	„ 16,00	„	„	55,824.
Wein in Fässern .	361,419 438,787	„ „	„ 3,00 „ 3,50	„	„	2,620,011.
Wein in Flaschen	2,471 4,304	„ „	„ 7,00 „ 3,50	„	„	32,361.
Tabakblätter (und -Rippen)[1] . .	38,166	„	„ 25,00	„	„	954,150.
Karotten u. Stangen	449	„	„ 30,00	„	„	13,470.
Rauch- u. Schnupftabak	515	„	„ 50,00	„	„	25,750.
Cigarren u. Cigaretten	1,601	„	„ 100,00	„	„	160,100.

Die hier aufgeführten Artikel mit ihren Zollsätzen und Zollerträgen sollen einen Begriff davon geben, wie der ganze Zolltarif der Schweiz beschaffen ist. Im Gegensatze zu dem englischen Tarif besteuert derselbe — von wenigen Ausnahmen abgesehen — fast alle Artikel mit mässigen Abgaben, die für Gegenstände elementaren Bedarfs (wie Getreide) zu dem minimalen Satze von 30 Centimes für den Doppelcentner herabgehen und Rohstoffe wie Baumwolle mit 60 Centimes belegen, Halbfabrikate und Fabrikate entsprechend höher, Maschinen mit 4 Fr. Nach der handelspolitischen Seite bedeutet dieses die Anwendung eines mässigen Schutzzolles für alle möglichen Artikel; nach der finanzpolitischen Seite die Gewinnung der Einnahme aus der Besteuerung einer möglichst vielseitig getroffenen Konsumtion. Inmitten dieser vielseitigen Besteuerung ragte bis zum Jahre 1879 kein einziger Artikel — sei es nach den Zollsätzen, sei es nach dem Ertrage — in der Art hervor, wie wir es namentlich an dem englischen Tarif kennen. Auch die endlich durchgedrungene Erhöhung des Tabakzolles seit 20. Juni 1879[2]) hat in diesem System nur eine vereinzelte und bescheidene Ausnahme geschaffen. Und wenn jetzt nicht mehr der lächerliche Zustand fortbesteht, auf welchen ich im Jahre 1876 hingewiesen, dass nämlich der Getreidezoll das Doppelte des Tabakzolles bei sehr starkem Konsum ausländischen Tabakes einbringt: so ist doch auch heute noch der Zollertrag von Getreide und Mehl wesentlich grösser (1,37 Mill. Fr.) als der Zollertrag von Tabak (1,15 Mill.).

---

[1]) Die Zollsätze für Tabak und Tabakfabrikate sind durch Gesetz vom 20. Juni 1879 auf die jetzige Höhe gehoben worden.

[2]) Die älteren Sätze waren 7 Fr. für Rohtabake, 30 Fr. für Cigarren.

Der hauptsächliche Artikel ist heute wie damals Wein (2,65 Mill.) mit dem wenig veränderten, niedrigen Satze von 3 Fr., jetzt 3 1/2 Fr. Wein zunächst steht der Zucker mit 7 Fr. und einem Ertrage von annähernd 2 Mill. Fr.; Branntwein bringt nahezu 1 Mill.

Heute wie 1875 bringen die Zollartikel, welche auf der englischen Einfuhrliste ausschliesslich stehen, — Wein, Branntwein, Bier, Tabak, Kakao, Kaffee, Thee — nur ein Viertel des ganzen Zollertrags auf.

Der einzige nennenswerte Schritt, welcher seit 1876 gemacht worden ist, die Erhöhung des Tabakzollertrags um 3/4 Mill. Fr., darf uns nicht abhalten, das damals Gesagte mit verstärkter Ueberzeugung zu wiederholen.

In der Umgebung der übrigen Artikel möchte zunächst Tabak relativ leidlich hoch besteuert erscheinen: sowie man aber energische Schritte auch an anderen Punkten wagen will, so sind diese Sätze immer noch äusserst winzig, mit fast allen ausländischen Tabaksteuern verglichen. Erwägenswert wird freilich bei grösseren Erhöhungen die Frage sein, welchen Einfluss so hohe Zölle auf die gesetzliche Umgehung des Zolles durch Ausdehnung des (bisher unbesteuerten) inneren Tabakbaues haben mögen; doch sind die bisherigen Erfahrungen insofern beruhigend, als trotz des von früher bestehenden Tabakbaues in der Westschweiz und einiger spekulativer Anfänge im Aargau seit Erhöhung des Zolles, die Einfuhr von Rohtabak im Jahr 1882 fast gerade so gross war als im Jahr 1875, und nur die Einfuhr von fabriziertem Tabak zurückgegangen ist, doch nur so, dass immer noch eine Erhöhung des Zollertrags um 50,000 Fr. dabei möglich geblieben.

Hier ist nicht der Ort, das Nähere auszuführen: es kommt nur darauf an, zu betonen, dass bei dem Vorhandensein entsprechender Nötigung hier immer noch ein grosser Spielraum unausgenutzt liegt.

Ein zweiter Artikel ist der Wein. Nach den Beratungen der Bundesversammlung lag die vernünftige Absicht vor, den Zollsatz von 3 Fr. um ein Wesentliches, etwa um das Doppelte, zu erhöhen. Ich wüsste keine steuerpolitische, insbesondere zollpolitische Massregel, welche an sich gerechter, angemessener, durchführbarer und ergiebiger wäre. Die grosse Mehrzahl des Schweizer Volkes, sofern sie Wein trinkt, bevorzugt das Gewächs des eigenen Landes (und dieses für den Geschmack des Fremden zum Teil mit patriotischem

Heroismus): die bedeutende Einfuhr ausländischen Weines, wobei Frankreich voran steht, neuerdings Italien, Spanien, Ungarn immer mehr sich beteiligen, wendet sich doch vorzugsweise an die wohlhabenderen Konsumenten, welche mit Fug und Recht für ihren Verbrauch — im Unterschiede zum Konsum des inländischen, bloss durch innere Steuern getroffenen Gewächses — einen nennenswerten Zoll zahlen mögen. Und kommt dieser Finanzzoll den inländischen Weinbauern als ein bescheidener Schutzzoll zu gute, so mag man ihnen das gönnen, so lange die Erhöhung mässig genug ist, um den Import nicht erheblich zu vermindern.

Nach dem jetzigen Zollsatze zahlt eine Barrique von Bordeaux (reichlich 300 Flaschen enthaltend) kaum 10 Fr. Zoll: es ist schon eine recht wohlhabende Haushaltung, welche dieses Quantum in Jahresfrist verbraucht; dem gegenüber aber eine Steuer von 10 Fr. sehr gering. Die Verdoppelung dieses Satzes wäre immer noch eine Bagatelle und würde der Zollkasse ein Mehr von 2 Mill. zuführen. In der That hat man es der kleinlichen Hartnäckigkeit der französischen Regierung bei dem Abschluss des neuen Zollvertrages zu verdanken, dass der Schweiz nicht erlaubt wurde, den alten Satz von 3 Fr. um mehr als 50 Centimes hinaufzusetzen: und dieses obenein um den Preis, dass künftighin Flaschenwein keinen höheren Zoll zahlt als Fasswein (bisher 7 Fr.).

Es entzieht sich meiner Beurteilung, inwieweit es bei den Verhandlungen mit Frankreich möglich war, andere Bedingungen durchzusetzen. So viel aber ist gewiss: der Tag wird kommen, wo man diese Position ins Auge fassen wird. Ohne die leidige Rücksicht auf die Handelsverträge ist dieselbe vollkommen dazu geeignet, nicht bloss 2 Mill. Fr., sondern bedeutend mehr daraus zu ziehen.

Branntwein in Fässern stand 1882 noch auf dem alten Satze von 7 Franken; Branntwein in Flaschen auf dem alten Satze von 16 Franken. Aber das Zollgesetz vom 20. Juni 1879 ermächtigte (neben der sofort in Kraft tretenden Erhöhung des Tabakzolles) den Bundesrat, „sobald er es für thunlich erachtet,“ auf Branntwein, Weingeist, Sprit, Cognac etc. in Fässern oder Flaschen einen Zoll zu erheben bis 20 Franken: ausgenommen denaturierten Sprit. Von dieser Vollmacht hat der Bundesrat keinen Gebrauch gemacht bis zum 12. Mai 1882, wo er auf Grund des neuen französischen Handelsvertrages den Zollsatz für Fässer auf 20 Centimes per Grad

Alkohol normiert, während für Flaschen der alte Satz von 16 Fr. beibehalten wird.

Auch an diesem Artikel wird man früher oder später einsehen, dass ganz andere Einnahmen daraus zu gewinnen und so leise Erhöhungen nicht der Rede wert sind.

Der Bier-Konsum nimmt — nach der seit Menschenaltern in Süddeutschland und andern Weinländern gemachten Beobachtung — so bedeutend zu, dass trotz der Verbreitung der inländischen Brauerei dennoch der Import gewachsen ist und wohl auch weiter wachsen wird (1875: 78,000 Doppelcentner; 1882: 96,000 Doppelcentner). Der Zoll ist im Jahr 1882 (glücklicherweise hatte Frankreich dagegen nichts einzuwenden) verdoppelt worden, von 1½ Fr. auf 3 Fr. für den Doppelcentner. Von gleicher finanzieller Bedeutung wie die anderen Spirituosen ist dieser Artikel ja nicht: aber es wäre gerecht und zweckmässig, den Zollsatz wesentlich höher zu stellen, weil importiertes Bier in der Schweiz ganz und gar das Getränk der wohlhabenderen Leute ist.

Doch ich darf in diese Einzelheiten nicht tiefer eingehen: als Andeutung mag das Gesagte genügen für die Möglichkeit, an verschiedenen Enden des bestehenden Zolltarifs erhebliche Summen in einer Weise flüssig zu machen, wie es bei einer Umschau über die sonst verfügbaren Quellen innerhalb der kantonalen Grenzen kaum mit annähernd gleicher Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit thunlich sein möchte.

Es wird aber wahrscheinlich, nach menschlicher Weise, noch eines ganz anderen Druckes der Notwendigkeit bedürfen, um diese Ueberzeugung allgemein zu verbreiten.

Das Gleiche gilt von der andern Einnahmegattung des Bundes, von der Post.

Wer in der finanziellen Verwertung der Briefpost immer nur das verhasste alte Finanzregal sieht, das ein aufgeklärter Mann der Gegenwart bekämpfen muss; wer nicht begreift, dass in diesem Zweige öffentlicher Verwaltung eine glückliche Fügung der Umstände es mit sich bringt, dringende Pflichten für die Gesamtheit erfüllen zu können und doch bei der Befriedigung des privaten Verkehrs eine vorzügliche Leistung und sehr geringe Preise mit einem Reinertrage zu verknüpfen, welcher als die am leichtesten getragene und gerechteste aller indirekten Steuern erscheint — wer dieses nicht begreift, mit dem ist nicht zu streiten. Wer aber die

Misere der Einkommens- und Vermögenssteuern, welche wir kennen gelernt haben, mit unbefangenem Blicke betrachtet und dennoch solche Steuerarten, wie die der Briefpost, verschmäht — der lebt „als Bürger einer kommenden Zeit“; die Gegenwart ist nicht für ihn gemacht.

Im beständigen Kampfe gegen derartige Missverständnisse, die öfters doch auch ein sehr praktisches Interesse verfolgten, ist es dem Bundesrate gelungen, den Reinertrag der Post einigermassen festzuhalten. Aber fortwährend sind Zumutungen zu neuen Opfern gekommen, welche immer von dem Wahne ausgingen, die Post habe eigentlich kein Recht, einen Reinertrag zu gewähren. Sie hat in Wahrheit dieses Recht eben so gut, wie irgend sonst eine zweckmässige und gerechte Form der Besteuerung.

Es muss wiederholt betont werden, dass gerade in einem demokratischen Lande die Post um der Gerechtigkeit willen einen bedeutenden Reinertrag abwerfen darf; denn nach allen Fortschritten im Lesen und Schreiben ist es nicht die Mehrzahl des Volks, sondern die wohlhabende Minderzahl, welche ihre Dienste vorzugsweise in Anspruch nimmt; vollends gilt das vom Telegraphen [1]). Die wirkliche Beteiligung der ärmeren Klassen an diesem Reinertrage ist aber eine so mässige und so leicht erträgliche, dass besser als in einer andern Form sie hier ihren Beitrag für das Gemeinwesen leisten mögen.

Allerdings muss man sich von dem Vorurteil befreien, welches der kritiklosen Bewunderung der technischen Fortschritte und dem Aberglauben an grosse Zahlen entsprungen ist, dass jede Zunahme der Briefzahl oder der Depeschenzahl ein „Fortschritt“ sei auch im Sinne der Kultur und des Wohlstandes: von dem Vorurteil, welches jedes derartige Symptom ohne weiteres als Fortschritt der „Intelligenz“ hinstellt und daher das Briefeschreiben, das Telegraphieren und das Zeitungslesen obenein für jedes Hemmnis unantastbar machen möchte.

Nur in den letzten Wochen hat der Bundesrat eine Botschaft an die Bundesversammlung erlassen, „betreffend die Revision des Posttaxengesetzes“ (26. November 1883). Dieselbe verteidigt vor

---

[1]) Nach der amtlichen Statistik des Telegraphendepartements wurden im Jahre 1882 auf den Stationen des Kantons Zürich 739,325 Depeschen befördert; davon kamen auf die 25,000 Einwohner der Stadt Zürich allein 347,551.

allem den bestehenden Briefportotarif von 10 Centimes für das Innere der Schweiz, welchen sie künftig auch auf den bisherigen Lokalrayon (5 Cent.) ausdehnen will; sie muss sich wehren gegen die wiederholt auftauchende Forderung, den Einheitssatz auf 5 Centimes herabzubringen, was nicht nur den Verlust des bisherigen Reinertrags, sondern sogar ein Deficit mit sich brächte (es wird hier als Beispiel die neueste Erfahrung Frankreichs angeführt, wo nach Reduktion des internen Portos von 25 auf 15 Centimes die Briefzahl von 1877 auf 1879 sich bloss von 376 Mill. auf 454 Mill. gehoben, also einen bedeutenden Ausfall zur Folge hatte).

Weiter wendet sich die Botschaft gegen das Ansinnen (von Buchdruckereibesitzern u. dergl. Interessenten), die Zeitungsbeförderungstaxe in einem Grade herabzusetzen, dass der schon jetzt entstehende Verlust aus diesem Verwaltungszweige (von ½ Mill. Fr.) weiter vergrössert würde. Die Forderung der Postverwaltung, dass die Zeitungen die Kosten ihres Transportes rechtschaffen bezahlen, welche an sich unbedenklich und gerecht wäre, wagt man nicht einmal geltend zu machen und ist zufrieden, wenn es bei dem jetzigen Schaden sein Bewenden hat. Aber die bewusste „Intelligenz“ kann gar nicht wohlfeil genug gemacht werden, wenn es auch den Bund einige Millionen kosten sollte — wie wenigstens diejenigen versichern, welche diese „Intelligenz“ produzieren.

Es ergibt sich ferner, dass an dem Transporte von Personen durch die Bundespost ein jährlicher Schaden von 2 Mill. Fr. gemacht wird[1]), während in den Anfängen (1852) vor Entwickelung der Eisenbahnen die Einnahmen die Ausgaben deckten, weil damals die Post noch die lukrativen Routen besorgte, die seitdem den Eisenbahnen zufielen, wogegen sie jetzt auf die Nebenrouten beschränkt ist, oder auf Hauptrouten, die erst recht schadenbringend sind, wie die Alpenstrassen.

Wenn nun dennoch, nach Verlusten dieser Art, welche in der Rechnung der Postverwaltung versteckt sind, ein Reinertrag von 1⅔ Mill. übrig bleibt: so bedeutet dies, dass die Briefpost mindestens 4 Mill. Fr. Ueberschuss liefert, welchen festzuhalten keine Schande wäre, indem man Postreisende und Zeitungsleser (bezw. Zeitungs-

---

[1]) Laut Geschäftsbericht des Postdepartements für 1882 betrug die Einnahme 2,124,246 Fr.; dagegen die Ausgabe 4,109,738 Fr.

fabrikanten) zahlen lässt, was sie schuldig sind, statt ihnen ein Geschenk zu machen.

Erwägt man die sonstigen, z. T. weit gehenden Erleichterungen, welche die Postverwaltung ihrem Publikum bietet in den Einzelheiten des Nachrichten- und Gepäckverkehrs, so dürften hier gleichfalls Summen sich herausstellen, welche sehr gerechter- und sehr zweckmässigerweise von jenen wohlhabenden Schichten erstattet würden, denen sie weit überwiegend zu gute kommen.

Obwohl es für die herrschenden Vorurteile ganz empörend klingt, wage ich zu sagen, dass selbst eine Erhöhung des Briefportos — etwa auf 15 Centimes — mir als eine vernünftige und empfehlenswerte Massregel erschiene, vermöge deren sich neue Finanzmittel herbeischaffen liessen, wie kaum auf einem gleich bequemen Wege [1]).

Der Philister allerdings, welcher überhaupt keine Steuern zahlen will, welcher alles vom Staate haben und dennoch das Bedürfnis der Staatsfinanzen nicht begreifen will, welcher über den Steuerzettel klagt und gleichwohl in keiner andern Form dem Staate geben will, was des Staates ist — der kann für derartige Vorschläge nichts als Entrüstung haben.

Der Einfluss solcher Vorurteile pflegt aber zu schwinden, wenn man die erforderlichen bitteren Erfahrungen gemacht hat, und wenn der Bedarf an öffentlichen Mitteln handgreiflich geworden ist.

XII.

Erörterungen, wie die vorliegenden, hätten neben ihren theoretischen Absichten keinen praktischen Zweck, wenn sie nicht dazu beitragen wollten, dass man das Kommende womöglich im voraus erkennt und sich darauf einrichtet.

Die Finanzen des Bundes machen dem im Momentanen befangenen Betrachter den Eindruck eines behaglichen Auskommens,

---

[1]) Der Reinertrag der Post in England ist (Statist. abstract 1883, p. 160) jetzt 2¾ Mill. £, d. h. auf den Kopf der Bevölkerung (35,63 Mill.) Fr. 1,93. Würde England gleich der Schweiz (Ges. 23. Dez. 1872, Art. 19) für die Eisenbahnbeförderung nichts zu zahlen haben, so würde es 732,821 £ sparen; der Reinertrag würde dann Fr. 2,44 sein. In der Schweiz ist er jetzt 0,56 Cent. und wenn den Eisenbahnen, wie in England, die Beförderung bezahlt würde (0,51), blieben bloss 0,05 Cent.! Im J. 1875 war wirklich der Reinertrag auf Fr. 139,232 herunter, und man begann damals die verlustbringenden Tarife etwas zu erhöhen.

zumal seitdem die Zölle, wie in letzten Jahren, wieder angefangen haben, jährlich wachsende Erträge aufzubringen. Es hiesse aber sich über das Wesen der heutigen Staatshaushaltungen täuschen, wenn man sich nicht darauf einrichten wollte, dass unwiderstehlich neue Aufgaben und Ausgaben dem Bunde zuwachsen. Neben den wirtschaftlich produktiven und den idealen Opfern, wie sie gerade in letzter Zeit sich hinzugedrängt haben, stehen auch für die Schweiz die Aufgaben der Wehrhaftigkeit. Es wird sich hierbei um Summen handeln, welche durch das gemütliche Laisser-aller, das sich auf den spontanen Zuwachs der Zollerträge verlässt, selbst wenn es nicht auf rückgängige Perioden sich gefasst zu machen braucht, keineswegs befriedigt werden können. Und es ist überhaupt heutzutage keine Finanzpolitik ausreichend, welche von der Hand in den Mund lebt: man muss Mittel verfügbar haben, die den fortschreitenden Bedürfnissen ins Auge sehen. Eine Erhöhung der Bundesausgaben um 5—10 Mill. Fr. ist für die nächsten Jahrzehnte, wo nicht früher, unausbleiblich.

Doch die Bedürfnisse des Bundesstaats sind nicht alles. Wir nehmen den Faden wieder auf, welchen wir oben fallen liessen. Der Bund ist das finanztechnisch geeignete Gemeinwesen, das indirekte Steuern erheben kann, für welche den Kantonen und vollends den Gemeinden die äusseren Bedingungen fehlen.

Wir haben die Bedrängnisse Zürichs kennen gelernt; in anderen Kantonen sind Staats- und Gemeindefinanzen nicht ebenso festgefahren, nicht ebenso schwer belastet, aber sie sind es in den meisten Kantonen auf ähnliche Weise, und werden es mit dem unvermeidlichen Fortschritt der Bedürfnisse immer mehr. Man braucht nur in die Steuerreformverhandlungen von St. Gallen, Aargau, Bern, selbst Baselstadt hineinzuschauen.

Inmitten dieser Bedrängnisse hat sich die Ansicht mehr und mehr Anhänger gewonnen, welche ich im Jahr 1876 ausgesprochen.

Die Basler Steuerreformkommission von 1879 [1]) deutet auf Massregeln, wie ein Tabakmonopol des Bundes, von dessen Ertrag den Kantonen ein Teil nach Verhältnis der Konsumtion zukommen würde. Von Genf her schlägt im Jahr 1883 F. Lombard gar eine eidgenössische Branntweinregie vor, die gleichfalls den Bund als Steuererheber für die Kantone brauchen will. In Zürich hat

---

[1]) Ratschlag S. 62.

man den darin enthaltenen richtigen Gedanken begrüsst. Schon im Jahr 1877 hat der Ständerat Bodenheimer, Regierungsrat von Bern, durch eine besondere Schrift und in Aktenstücken des Ständerates auf etwas Aehnliches hingewiesen.

Mir scheint, dass innere Bundessteuern vorderhand ausser Sicht liegen, weil es gar zu sehr den herkömmlichen Neigungen des Schweizer Volkes widersprechen würde, fiskalische Verwaltungsbehörden des Bundes zuzulassen, welche ausser der gemeinsamen Zollgrenze ihre Hand auch auf die Kantone legen, wenn schon bloss oder grösstenteils in der Absicht, den kantonalen oder kommunalen Finanzen dadurch zu Hilfe zu kommen. Solche Massregeln werden jedenfalls später kommen als die Fortbildung der jetzt bereits in Bundeshänden liegenden Quellen. Dass auf die Länge der Zeit aber beides kommen wird, scheint mir unzweifelhaft. Was speciell eine Branntweinsteuer des Bundes betrifft, so könnte dieselbe — ob mit oder ohne Regie — nur zum Besten der betreffenden Kantone verwendet werden, weil glücklicherweise eine grössere Anzahl der Kantone keinen nennenswerten Branntweinkonsum hat, also ein kleiner Teil ohne Kompensation nicht für das Ganze steuern dürfte. Vielleicht früher als irgend ein anderes Monopol wäre aus Gründen der Gemeinnützigkeit und Sicherheit ein Petroleummonopol zu hoffen, welches berufen wäre, eine Qualität des Steinöles dem Konsum zu gewährleisten, welche der freie Verkehr — einschliesslich der Konsumvereine — mit seinen ewigen Unredlichkeiten und Nachlässigkeiten nicht bieten zu können scheint.

Eine Erleichterung der Kantone, welche die Folge ist von einer bedeutenden Verschiebung der kantonalen Kompetenzen auf die Schultern des Bundes hinüber, ist für absehbare Zeiten nicht zu erwarten. Das Anwachsen kantonaler Aufgaben wird dieses jedenfalls reichlich ausgleichen. Selbst da, wo nach den längst vorhandenen Grundzügen der Bundesverfassung auf eine solche Verschiebung gedeutet ist, hat das historische Uebergewicht der Kantone nach mehr als einem Menschenalter Ehre und Last für sie festgehalten, ja sehr gesteigert. Dies zeigt sich bei den Universitäten. Art. 22 der Verfassung von 1848 gab dem Bunde die Befugnis, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten. Bei den darauf folgenden Verhandlungen der Bundesversammlung über Ausführung dieses Artikels scheiterte die Errichtung einer eidgenössischen Universität, und als Abschlagszahlung dafür wurde durch

Gesetz vom 7. Februar 1854 die polytechnische Schule mit einer „philosophisch-staatswirtschaftlichen Abteilung“ ausgestattet. Der erneute Versuch bei der Revision der Bundesverfassung, welche 1874 in Kraft trat, zu Gunsten einer eidgenössischen Universität scheiterte abermals an dem Partikularismus, welchem die unterdessen mit grösseren Opfern fortentwickelten kantonalen Universitäten zur Seite standen. Der neue Art. 27 der Bundesverfassung erhielt folgende Fassung: „Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.“ Die unwiderstehlich wachsenden Kosten, zumal für die Naturwissenschaften und die Medizin, welche seitdem, wie schon zuvor, den beteiligten Kantonen grosse Opfer zugemutet haben und ferner zumuten werden, haben bis jetzt die Anrufung des Bundes um solche Unterstützungen noch nicht veranlasst; und sie würden, wenn sie eintreten sollten, unterdessen längst von andern neuen Ausgaben überholt sein. Der Moment aber, wo die Kantone aus Erschöpfung kapitulieren und dem Bunde dieses gar zu kostbare Kleinod überlassen, teils durch Abtretung des Brauchbaren, teils durch Aufhebung des Ueberflüssigen, — dieser Moment ist fern; er gehört gar nicht in die Berechnungen der Gegenwart hinein.

Sehen wir darum in der finanztechnischen Funktion des Bundes für die Kantone zunächst die Hauptaufgabe desselben für die Lösung der kantonalen Steuerbeschwerden, und nicht in der materiell erleichternden Verschiebung der Kompetenzen: so ist das freilich ein Moment, welches um nichts weniger dazu dienen wird, Bund und Kantone fester aneinander zu ketten; besser dazu dienen wird, als die entgegengesetzte Massregel, welche von der Bundesverfassung vorgesehen, aber nach Lage der Dinge heute utopisch ist, nämlich die Aufbringung kantonaler Kontingente für den Bundesstaat.

Anhang.

Die Progression des Züricher Staatssteuergesetzes
(vom 2. März 1870).

Berechnung der Katastersumme und des Steuerbetrages.

a. Vermögenssteuer
zu 4 Fr. aufs Tausend des Katasters (siehe § 11 des Steuergesetzes).

§ 11. Von dem Vermögen der einzelnen Steuerpflichtigen werden folgende Teile in den Vermögenskataster gesetzt:

5 Zehnteile von den ersten 20 Tausend Franken
6 „ „ „ weitern 30 „ „
7 „ „ „ „ 50 „ „
8 „ „ „ „ 100 „ „
9 „ „ „ „ 200 „ „
10 „ „ dem Mehrbetrag.

Auf jedes Tausend dieser eingetragenen Teile wird der gleiche Steuerertrag erhoben.

Vermögen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.	Vermögen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.
1000	500	2 —	31,000	16,600	66 40
2000	1000	4 —	32,000	17,200	68 80
3000	1500	6 —	33,000	17,800	71 20
4000	2000	8 —	34,000	18,400	73 60
5000	2500	10 —	35,000	19,000	76 —
6000	3000	12 —	36,000	19,600	78 40
7000	3500	14 —	37,000	20,200	80 80
8000	4000	16 —	38,000	20,800	83 20
9000	4500	18 —	39,000	21,400	85 60
10,000	5000	20 —	40,000	22,000	88 —
11,000	5500	22 —	41,000	22,600	90 40
12,000	6000	24 —	42,000	23,200	92 80
13,000	6500	26 —	43,000	23,800	95 20
14,000	7000	28 —	44,000	24,400	97 60
15,000	7500	30 —	45,000	25,000	100 —
16,000	8000	32 —	46,000	25,600	102 40
17,000	8500	34 —	47,000	26,200	104 80
18,000	9000	36 —	48,000	26,800	107 20
19,000	9500	38 —	49,000	27,400	109 60
20,000	10,000	40 —	50,000	28,000	112 —
21,000	10,600	42 40	51,000	28,700	114 80
22,000	11,200	44 80	52,000	29,400	117 60
23,000	11,800	47 20	53,000	30,100	120 40
24,000	12,400	49 60	54,000	30,800	123 20
25,000	13,000	52 —	55,000	31,500	126 —
26,000	13,600	54 40	56,000	32,200	128 80
27,000	14,200	56 80	57,000	32,900	131 60
28,000	14,800	59 20	58,000	33,600	134 40
29,000	15,400	61 60	59,000	34,300	137 20
30,000	16,000	64 —	60,000	35,000	140 —

Vermögen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.	Vermögen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.
61,000	35,700	142 80	88,000	54,600	218 40
62,000	36,400	145 60	90,000	56,000	224 —
63,000	37,100	148 40	92,000	57,400	229 60
64,000	37,800	151 20	94,000	58,800	235 20
65,000	38,500	154 —	96,000	60,200	240 80
66,000	39,200	156 80	98,000	61,600	246 40
67,000	39,900	159 60	100,000	63,000	252 —
68,000	40,600	162 40	120,000	79,000	316 —
69,000	41,300	165 20	140,000	95,000	380 —
70,000	42,000	168 —	160,000	111,000	444 —
71,000	42,700	170 80	180,000	127,000	508 —
72,000	43,400	173 60	200,000	143,000	572 —
73,000	44,100	176 40	250,000	188,000	752 —
74,000	44,800	179 20	300,000	233,000	932 —
75,000	45,500	182 —	350,000	278,000	1112 —
76,000	46,200	184 80	400,000	323,000	1292 —
77,000	46,900	187 60	500,000	423,000	1692 —
78,000	47,600	190 40	600,000	523,000	2092 —
79,000	48,300	193 20	700,000	623,000	2492 —
80,000	49,000	196 —	800,000	723,000	2892 —
82,000	50,400	201 60	900,000	823,000	3292 —
84,000	51,800	207 20	1,000,000	923,000	3692 —
86,000	53,200	212 80			

b. Einkommenssteuer

zu 8 Fr. aufs Hundert des Katasters (siehe § 12 des Steuergesetzes).

§ 12. Von dem steuerpflichtigen Einkommen (vgl. § 5 b steuerfreie 500 Fr.) der einzelnen werden folgende Teile in den Einkommenskataster gesetzt:

2	Zehnteile	von den	ersten	15	Hundert Franken
4	„	„ „	weitern	15	„ „
6	„	„ „	„	30	„ „
8	„	„ „	„	40	„ „
10	„	„	dem Mehrbetrag.		

Jedes Hundert des Einkommenskatasters bezahlt 2 Fr. Steuer, so oft vom Tausend des Vermögenskatasters 1 Fr. erhoben wird.

Einkommen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.	Einkommen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.
100	—	— —	1600	220	17 60
200	—	— —	1700	240	19 20
300	—	— —	1800	260	20 80
400	—	— —	1900	280	22 40
500	—	— —	2000	300	24 —
600	20	1 60	2100	340	27 20
700	40	3 20	2200	380	30 40
800	60	4 80	2300	420	33 60
900	80	6 40	2400	460	36 80
1000	100	8 —	2500	500	40 —
1100	120	9 60	2600	540	43 20
1200	140	11 20	2700	580	46 40
1300	160	12 80	2800	620	49 60
1400	180	14 40	2900	660	52 80
1500	200	16 —	3000	700	56 —

Einkommen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.	Einkommen.	Katastersumme.	Steuerbetrag.
3100	740	59 20	7500	3500	280 —
3200	780	62 40	8000	3900	312 —
3300	820	65 60	8500	4300	344 —
3400	860	68 80	9000	4700	376 —
3500	900	72 —	9500	5100	408 —
3600	960	76 80	10,000	5500	440 —
3700	1020	81 60	10,500	5900	472 —
3800	1080	86 40	11,000	6400	512 —
3900	1140	91 20	12,000	7400	592 —
4000	1200	96 —	13,000	8400	672 —
4100	1260	100 80	14,000	9400	752 —
4200	1320	105 60	15,000	10,400	832 —
4300	1380	110 40	16,000	11,400	912 —
4400	1440	115 20	17,000	12,400	992 —
4500	1500	120 —	18,000	13,400	1072 —
4600	1560	124 80	19,000	14,400	1152 —
4700	1620	129 60	20,000	15,400	1232 —
4800	1680	134 40	25,000	20,400	1632 —
4900	1740	139 20	30,000	25,400	2032 —
5000	1800	144 —	35,000	30,400	2432 —
5500	2100	168 —	40,000	35,400	2832 —
6000	2400	192 —	45,000	40,400	3232 —
6500	2700	216 —	50,000	45,400	3632 —
7000	3100	248 —			

Die Aktivbürgersteuer beträgt Fr. 1. 30.

Zürich, im September 1877.

Abgabenkanzlei.

